

University of Groningen

Planning tegen beter weten in

Meulen, Thomas van der

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:

2012

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Meulen, T. V. D. (2012). *Planning tegen beter weten in: rationele planning opnieuw bezocht*. s.n.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

PLANNING TEGEN BETER WETEN IN

Rationele planning opnieuw bezocht:
een Popperiaans perspectief

Tom van der Meulen

ISBN: 978-90-367-5473-6

Engelse correctie: Gina Rozario/Co-write Bureau voor tekstbewerking

Figuren (tenzij anders vermeld): Centrum voor Ruimtelijke Informatiekunde
Groningen

Cover design: Proefschriftmaken.nl

Printed by: Proefschriftmaken.nl

Published by: Uitgeverij BOXPress Oisterwijk 2012

All rights reserved. No part of this book may be reproduced in any form or by any electronic or mechanical means, including information storage and retrieval systems, without written permission from the publisher or author, except in the case of a reviewer, who may quote brief passages embodied in critical articles or in a review

RIJKSUNIVERSITEIT GRONINGEN

Planning tegen beter weten in

Rationele planning opnieuw bezocht:
een Popperiaans perspectief

Proefschrift

ter verkrijging van het doctoraat in de
Ruimtelijke Wetenschappen
aan de Rijksuniversiteit Groningen
op gezag van de
Rector Magnificus, dr. E. Sterken,
in het openbaar te verdedigen op
donderdag 19 april 2012
om 14.30 uur

door

Thomas van der Meulen
geboren op 4 december 1947
te Achtkarspelen

Promotores:

Prof.dr. E.J.M.M. Arts
Prof.dr. T.A.F. Kuipers
Prof.dr. G. de Roo

Beoordelingscommissie:

Prof.dr. A.K.F. Faludi
Prof.dr. R.W. Boomkens
Prof.dr. J. Woltjer

Woord vooraf

Het is wel erg gemakkelijk te beweren dat de sociale wetenschappen geen vooruitgang zouden kennen; toch lijken sommige elementen in deze disciplines op zijn minst een zweem van stagnatie te hebben: thema's keren met de regelmaat van de klok terug. Wie oude jaargangen van *Mens en Maatschappij* doorbladert ziet dat onderwerpen die in de jaren vijftig onderwerp van discussie waren per saldo nog weinig van hun actualiteit hebben verloren. Naderhand ontwikkelde inzichten zijn soms wat nauwkeuriger gekwantificeerd, soms kwalitatief wat anders ingekaderd, maar in grote lijnen is alles nog herkenbaar. Twijfel aan vooruitgang heeft al in de jaren zeventig tot studies geleid als "Groeï van kennis en stagnatie in de sociologie" (Ultee 1977). Maar ook al zou er sprake zijn van stagnatie, dan behoeft dat nog niet een probleem te zijn.

Men kan een zeker oponthoud constateren en zelfs exploiteren. Dat is hier gebeurd. Een thema dat al sinds de beëindiging van mijn studie sociale geografie en planologie aan de VU te Amsterdam (1972) mijn interesse had heeft na 40 jaar een wat meer doordachte reflectie gekregen. Dat dit nu pas gebeurt is niet puur verlies van tijd. In de tussentijd zijn de nodige ervaringen opgedaan.

Met de ondertitel: 'rationele planning opnieuw bezocht' is het programma voor deze studie gegeven. Welbeschouwd gaat het hier om het stellen van een aantal vragen die rijzen bij de reflectie op (en bij) de verhouding van onderzoek en beleid. Jarenlang heb ik als (planologisch) onderzoeker bij de provincies Zeeland en Fryslân me met dit thema verhouden. Dit proefschrift laat zich interpreteren als een terugblik op ervaringen met het thema in de praktijk van de beroepsuitoefening, zoals die zijn beleefd, gereflecteerd en gewaardeerd. Om het in een planningscontext te plaatsen zou van een evaluatie ex post gesproken kunnen worden. Maar tegelijk is het meer dan een terugblik: er wordt een perspectief gesuggereerd om planningsactes te interpreteren, waarbij met name het begrip ironie mogelijkheden biedt. En rationele planning, een historisch en ook wel beladen begrip, wordt – voor wat het waard is – een nieuwe jeugd geboden.

In termen van doorlooptijd is deze studie geen model voor goede planning. Daarbij mag ook het praktisch nut ervan betwijfeld worden. De studie kent ook niet de geëigende opzet van een proefschrift in termen van probleemstelling, operationalisering en toepassing ervan in het empirisch onderzoek, dit alles gevat in een met veel passieve literatuurverwijzingen opgetuigd theoretisch kader met

aansluitend conclusies die het geheel afronden. Het is eerst en vooral een gereflecteerde verkenning van (fragmenten van) heersende en aanbevolen planologische routines. Het betreft achtergronden van het planningsdenken en het is niet met empirisch onderzoek, of een empirische visie, dat kan worden vastgesteld of die achtergronden en de eventuele kritiek daarop houdbaar zijn. Daarbij is het begrip planning ruim te interpreteren. Rijdend door Nederland kan de automobilist zich allerlei vragen stellen die in planningstermen te vatten zijn. Maar bij lezing van de krant kan dat eveneens. Dat blijkt in dit proefschrift. Zo kan er uiteindelijk zelfs worden gesproken van een reflectie op de eigen leefwereld, waarmee deze zijn karakter als leefwereld verliest, want bij een leefwereld stelt men geen vragen. Hoe dan ook, ik had de behoefte een en ander op te schrijven, daartoe met name door Henk Voogd gestimuleerd. Naar vorm en inhoud zet de studie een vraagteken bij het nuttigheidsdenken dat de reflectie over planologie vanaf het begin heeft gekenmerkt.

Daarbij is het verwijzen naar zo recent mogelijke literatuur, indien al van toepassing, hier niet als het hoogste goed beschouwd. Dit vanuit de gedachte dat inzichten, wanneer ook in tekst vastgelegd, op zichzelf van betekenis kunnen zijn, ook al zijn er inmiddels talloze anderen die ook hun zegje hebben gedaan. Weliswaar strijdt dit met het heersende idee 'dat teksten in hun context moeten worden gezien' (met de impliciete claim dat wat vroeger werd gemeld slechts in een historische context relevant zou zijn), maar het doet recht aan de gedachte dat producten van de menselijke geest een eigen autonomie kennen. Evenmin is hier zeer uitdrukkelijk naar gestreefd zoveel mogelijk naar originele teksten te verwijzen. Wat de raadpleging van bronnen betreft: er is sprake van een sneeuwbaaleffect, de ene raadpleging lokt de volgende uit, maar uiteindelijk is dat geen garantie voor een volledig scala van mogelijke visies. Het verhaal is wat het is, "Es zeigt sich", om het met de filosoof te zeggen.

Zij die in deze studie een lofzang op de planologische praktijk verwachten, of op zijn minst verwachten de praktijk als een rijke Fundgrube van inzichten voor ogen getoverd te zien worden, zullen worden teleurgesteld. Evenmin zullen allerlei planologische oplossingen in het veld van een wetenschappelijk keurmerk worden voorzien. De blik waarmee planning wordt getracht te doorgronden is gekleurd door een 'betrokken distantie', om aldus enigszins in staat te zijn tot het beoordelen van de faites et gestes in deze discipline. Deze is, toegegeven, natuurlijk gevoed en daarmee evenzeer door zijn context getekend als de zienswijzen waarop de pijlen der kritiek worden afgeschoten. Uitdrukkelijk wordt niet de rol gespeeld van de onderzoeker die zich zodanig met zijn object van

onderzoek vereenzelvigt dat de kritische zin verloren gaat. Zo tekent niet bewondering voor de daadkracht, de souplesse of de sociale intelligentie van planners om beleidskringen van de waarde van hun voorstellen te overtuigen de inzet van deze studie. De gedachte dat 'wetenschap' en 'praktijk' bij uitstek in een discipline als de planologie 'vervlochten' zijn, een speelbal van de tijdgeest, beneemt het zicht op enige objectivering van de wetenschappelijke praktijk, hoe beperkt ook. Dat vervlochten zijn kan worden erkend als empirisch gegeven zonder dat te willen cultiveren. De planologische praktijk (en ook de planologische wetenschappelijke discipline) kan worden benaderd als de routine van een vreemd volk, met opmerkelijke gewoonten die ook nogal aan mode onderhevig blijken te zijn. Zo werd rond het jaar 2000 het lezerspubliek van het vaktijdschrift Stede(n)bouw en Ruimtelijke Ordening in elke aflevering geconfronteerd met de mantra's 'opgave' en 'ambitie' waardoor men zou wensen niet tot de beroepsgroep der planologen te behoren. Onvermijdelijk komt dan Cicero's woord "Bij Jupiter, ik zou veel liever een dwaalweg inslaan met Plato dan er met deze mensen ware inzichten op nahouden" (geciteerd bij Arendt 2004: 155) in gedachten.

Als het over begrippen gaat, gaat het uitdrukkelijk niet om functionarissen. Waar van onderzoek wordt gesproken leze men niet: onderzoekers, waar van wetenschap wordt gesproken niet: academici, waar van ethiek wordt gesproken, niet: dominees, tenzij uitdrukkelijk anders vermeld. Daarmee wordt een reductie tot contexten als zodanig te beperkt beschouwd. Producten van het menselijk vernuft hebben, maar dat is al gezegd, een autonomie, los van hun schepper – zo die al traceerbaar zou zijn. Met deze bekentenis als onverbeterlijk Popperiaan is de lezer voorbereid.

Dank in de eerste plaats aan mijn promotores:

Jos Arts, in de eerste plaats voor zijn bereidheid na het overlijden van Henk Voogd het promotorschap op zich te nemen en vervolgens voor zijn energieke inzet en suggesties om uit de wereld van Rijkswaterstaat en infrastructuurplanning in het algemeen inspiratie en voorbeelden te putten.

Theo Kuipers voor zijn betrokkenheid en geduld met mijn soms wat al te kronkelige wegen om tot conclusies te geraken; mijn veronderstelling dat, mogelijk iets te kort door de bocht geformuleerd, Carnap wel door Popper de genadeklap had gekregen bleek – zacht gezegd – voor nuancering vatbaar. Theo heeft daarnaast door zorgvuldige lezing talrijke suggesties gegeven tot verbetering van de tekst, inclusief het plaatsen (of niet plaatsen) van leestekens. Dat evenzogoed het betoog nog heel wat strakker had gekund zal de lezer niet ontgaan.

Gert de Roo voor feedback op de teksten en zijn aandacht voor een puntige afronding van een betoog. Als voorzitter van de basiseenheid zorgde hij ook voor een arbeidsklimaat – en dat gaat verder dan het afronden van dit proefschrift – waarin ‘plezier in het dagelijks werk’ een belangrijk element is.

Verder dank aan mijn collega’s Femke Niekerk (die het manuscript kritisch heeft gelezen en met tal van nuttige suggesties kwam), Tamara Kaspers voor de figuren en de kaarten en Ward Rauws voor ondersteuning bij de layout van de uiteindelijke tekst. Ook dank aan Sarah Oude Brunink, Alida Meerburg en Elena Uibel.

En tenslotte, niet onbelangrijk, ook dank aan de personen die ik heb geïnterviewd met betrekking tot de planologische perikelen in Ganzedijk.

Groningen, 3 maart 2012

1. Inleiding: taal en werkelijkheid	4
1.1. Inleiding	4
1.2. Het onderwerp	7
1.3. Denken, taal en werkelijkheid	19
1.4. Functies van de taal; werkelijkheidsdomeinen	22
1.5. Ruimtelijke kunst en geografie	39
1.6. Opzet van de studie	45
1.7. Enkele opmerkingen vooraf	50
 2. Onderzoek: analyse van handelen	 54
2.1. Inleiding	54
2.2. Een korte terugblik	59
2.3. Analyse van gedrag	62
2.3.1. Inleiding	62
2.3.2. Het deductief-nomologisch model	64
2.3.3. Rationele verklaring	76
2.3.4. De hermeneutische benadering	85
2.4. Rationele planning	90
2.5. Rationele planning en situationele analyse	105
2.6. Rationele planning als onderzoeksmethode	107
2.7. Poppers Wereld 3	112
2.8. Besluit	118
 3. Analyse van beleid	 126
3.1. Inleiding	126
3.2. Gedrag en beleid: individuen, organisaties, toekomstperspectief, verkeren met anderen	128
3.3. Analyse van overheidsbeleid	142
3.3.2. Het functioneren van overheden	148
3.4. Rationele planning en beleidsanalyse	164
3.4.1. Rationeel beleid?	164
3.4.2. Fasen in een beleidsproces	170
3.5. Naar een model voor analyse van beleid	172
3.6. Conclusie	180

4. Van Denken en Doen. Planningstheorieën	186
4.1. Achtergrond	186
4.1.2. Overzicht van dit hoofdstuk	191
4.2. Verwetenschappelijking van planning	199
4.2.1 Faludi's ontwikkeling van beslissingsgericht naar context-georiënteerd planoloog	200
4.2.2. Van Vughts experimentele beleidsplanning	209
4.3. Doorwerking van bevindingen van onderzoek: de rol van deelnemers in het proces	213
4.4. Doorwerking door planningskwaliteiten in het geding te brengen	221
4.5. Discoursanalyse en Framing	227
4.6. Conclusie	235
 5. Planning: meer dan een proces?	242
5.1. Inleiding	242
5.2. Ethiek en planning	244
5.3. Universalisme, relativisme en pluralisme	253
5.4. Ironie	259
5.5. Effectiviteit en ironie	264
 6. Ironie in de planning: enkele demonstraties	270
6.1. Inleiding	270
6.2. Zin en onzin van scenario's	271
6.2.1. Wat zijn scenario's?	272
6.2.2. Scenario's en de ontwikkeling van Nederland	281
6.3. Fryslân in de netwerksamenleving	285
6.3.1. Inleiding	285
6.3.2. Ontwikkelingen in het nederzettingenpatroon	288
6.3.3. Economische aspecten	293
6.3.4. Overheden	296
6.4. Vormgeving en het beroep op 'identiteit'	298
6.4.1. Inleiding	298
6.4.2 Delftse school en het Nieuwe Bouwen	301
6.4.3. Enkele latere ontwikkelingen	305
6.4.4. Ruimtelijke identiteit	306
6.4.5 Erfgoed	308

6.5. Paradigma's en voortschrijdend inzicht: hiërarchie van kernen en technisch-rationele planning	312
6.6. Ganzedijk: goede bedoelingen en ironie	323
6.7. Besluit	338
 7. Conclusie en plaatsbepaling van de studie	 342
 Samenvatting	 350
 Summary	 360
 Literatuur	 368
 Bijlage 1: Lijst van geïnterviewden Ganzedijk	 408

"I have a deeply ingrained fear of big words, such as 'rationality'. What I fear is being impressed by them, or impressing others with them" K.R. Popper, Replies to my critics: 1085. In: P.A.Schilpp (ed), The philosophy of Karl Popper. La Salle, Illinois, 1974

1. Inleiding: taal en werkelijkheid

1.1. Inleiding

Planning valt in de moderne samenleving niet weg te denken. Is planning als begrip relatief jong, als verschijnsel is het zo oud als de mensheid. In deze studie wordt een verkenning uitgevoerd naar de betekenis van planning in relatie tot iets dat als 'onderzoek', of 'ontwikkeling van empirisch inzicht' zou kunnen worden benoemd. Met 'planning' is iets beschreven maar wordt ook iets geclaimd: dat er op zijn minst enig besef bestaat van omgaan met een werkelijkheid dat het beschrijven ervan te buiten gaat. Er is enig begrip van samenhang, er is enig idee van mogelijke effecten van handelen. Dat heeft in de planningsliteratuur de verhouding tussen onderzoek en beleid tot een klassieker gemaakt. Die verhouding is meermalen beschreven, maar verdient nadere reflectie: de vraag dient te worden gesteld wat het kan betekenen, wanneer – als in een betoog, zoals ook in deze studie – in woorden een relatie (als die tussen onderzoek en beleid) wordt belicht.

Lijkt deze reflectie op de verhouding van taal en werkelijkheid op het eerste gezicht wat buiten de orde van de planningsdiscipline te liggen, zij is niet zonder belang, gelet op de visies die hierover met name door Popper en in reactie daarop door Habermas zijn ontwikkeld. Deze auteurs hadden en hebben betekenis in het planningsdiscours en het loont nog steeds de moeite – zeker ook voor het planningsdebat – om hun dispuut wat meer expliciet te belichten.

Dat komt in dit hoofdstuk dan ook aan de orde. Eerst wordt, na een introductie op het onderwerp met onder andere verwijzing naar wetsteksten waarin onderzoek institutioneel wordt ingekaderd (1.2), de verhouding tussen onderzoek en beleid geschetst, refererend aan een in de jaren zeventig gevoerde discussie, waarin – teken des tijds – het begrip onderzoek werd geacht model te staan voor iets 'groots' als 'wetenschap'. Van belang was het duidelijk te markeren hoe 'wetenschap' en 'beleid' zich tot elkaar verhielden (1.2). Vervolgens wordt kort ingegaan op de verhouding van denken, taal en werkelijkheid; van belang is het, zich te realiseren dat 'de werkelijkheid' slechts *geabstraheerd* in taal te vatten is, maar dat taal ook

deel is van de werkelijkheid (1.3). Naast propositionele (beschrijvende) aspecten kent taal ook performatieve aspecten (en ook kunnen proposities performatief werken) zodat met het uitspreken of opschrijven van waarnemingen het waargenomene weer kan veranderen. Schrijven is daarmee meer dan *beschrijven*. In 1.4 wordt nader ingegaan op functies van de taal, waarbij onder andere de verschillende visies van Popper en Habermas in dezen worden belicht. Om het betoog weer wat in planologisch vaarwater te krijgen wordt in 1.5 ingegaan op de verhouding van ruimtelijke kunst en geografie, waarbij de laatste discipline zich vooral onderscheidt/onderscheidde in het detecteren van functies en de eerste zich concentreert op het gecreëerde object. In de geografie, een van de moederwetenschappen van de planning, worden met het beschrijven van processen impliciet aannames gedaan over 'hoe die processen zijn verlopen'. Geografische beschrijvingen, zelfs de klassieke landbeschrijvingen die op het eerste gezicht vooral inventarisaties leken, werden door het 'zonale beginsel' gestructureerd (Keuning 1949, Hermans 1958, Heslinga 1962). Op zijn minst werd daarbij enige samenhang binnen regio's verondersteld of tenminste gesuggereerd. De kwaliteit van het 'dragend idee' en de daarmee samenhangende keuze van de ruimtelijke classificatiecriteria was dan ook niet onbelangrijk. Maar expliciete aandacht voor de kwaliteit van ruimtelijke interventies als zodanig was in de geografie zeldzaam – mogelijk te interpreteren als de 'niche' waarin de planologie zich (naderhand) kon ontwikkelen. Het hoofdstuk eindigt met een aantal opmerkingen over de aanpak en verantwoording daarvan van het thema (1.6, 1.7).

De studie is ingegeven door nieuwsgierigheid naar de vraag in hoeverre over een (schijnbaar) 'afgeschreven' concept als rationele planning niettemin nog een aantal relevante opmerkingen is te maken. Rationele planning, traditioneel als *interventie* rechtstreeks voortvloeiend uit onbetwiste empirische inzichten, kende als begrip zijn habitat in een modernistisch geconcipieerd wereldbeeld, waarin zaken beheersbaar en maakbaar werden geacht te zijn. Met de erkenning van de betrekkelijkheid en contextbepaaldheid van empirische inzichten, gevoegd bij het besef dat door planning geïnduceerde processen niet eenduidig op welbepaalde initiatiefnemers terug te voeren zijn, heeft planning een andere lading gekregen: niet 'rationeel' te reconstrueren, maar als proces in meer of minder mate gedragen door betrokken planningssubjecten. Door Voogd (2004) is dit als overgang van objectgeoriënteerde planning naar subjectgeoriënteerde planning benoemd. Overheden zijn daarbij a priori minder als gelegitimeerde vertegenwoordiger van iets dat als algemeen belang zou kunnen worden benoemd te karakteriseren. Zij spelen hun rol te midden van andere partijen. Dat bracht de planologie tot een beschrijvend en interpreterend perspectief, in lijn met andere sociale wetenschappen zoals de sociologie en de

geschiedenis. Overigens lijkt deze omslag in het planologische denken eerder te typeren als recent ontwaken uit de dromen van een modernistisch wereldbeeld dan als noodzakelijk voortgekomen uit de analyse van veranderde omstandigheden waarin beleidsprocessen zich voltrekken. Dat zal in deze studie onder andere blijken uit het citeren uit diverse historische bronnen die een verrassend actueel licht op planningsprocessen kunnen werpen. De vraag is nu in hoeverre er in de wetenschap van de planologie naast routines en (beleids)discoursen nog ruimte is voor een benadering waarin, uitgaand van een bepaalde setting, het niet alleen om het beschrijven van processen gaat maar ook om het kritisch beoordelen ervan en – daarmee – het participeren erin. Rationele planning kan daarbij mogelijk een rol spelen. Daarmee is dan ook de eerste opgave van de studie geformuleerd:

* (Verdere) ontwikkeling dan wel (her)ijking van rationele planning als (sociaalwetenschappelijk) model voor analyse, dat ook als planningsconcept kan worden ingezet. Rationele planning heeft hier uitdrukkelijk een appellerend karakter, waarmee het zich onderscheidt van het klassieke rationele planningsconcept zoals dat in de planologie is ontwikkeld. Het is geënt op Poppers driewereldenconcept, met name het besef dat de elementen van Wereld 3, de producten van de menselijke geest, een zelfstandigheid kennen, onafhankelijk van hun maker. Dit is voor planning op verschillende manieren van belang: uit convergentie van doelen van planningssubjecten volgt nog niet dat iets ook werkelijk gebeurt. Daarnaast hebben planningsinterventies allerlei bijeffecten. Die kunnen, meer nog dan de (goede) bedoelingen, uiteindelijk beslissend zijn voor het beoordelen van interventies. In de hoofdstukken¹ 2 en 3 zal dit uitgewerkt worden. Met deze vernieuwde interpretatie van rationele planning zijn de volgende punten annex:

* Duiding van de betekenis van doelen in de planning: in hoeverre is planning in plaats van een doelgerichte activiteit (waarbij doelen niet die concrete betekenis hebben als vaak wordt verondersteld) mogelijk beter te omschrijven als een activiteit waarover reflectie plaats vindt of zou moeten vinden? (hoofdstuk 2).

* Ontwikkeling van een visie op planning waarbij niet controle over ontwikkelingen

¹ Uit de verwijzing naar de verschillende hoofdstukken blijkt dat niet elk hoofdstuk een specifieke vraag wordt behandeld. De onderhavige vraagstelling indiceert veeleer een aantal 'kapstokken' waaraan het concept van rationele planning wordt opgehangen, globaal te duiden met inhoud, verhouding tussen planningssubjecten, zich verhouden met effecten van handelen/beleid en reflectie op de eigen positie.

maar besef van contingentie, gepaard met de noodzakelijkheid, zo niet de gedoemdheid tot reflectie de manier is om planningsprocessen te analyseren. Planning is niet zozeer een verworvenheid of een ontwikkelde vaardigheid maar uiteindelijk een noodzakelijkheid tot reflectie: waarnemen, evalueren, interpreteren, de illusie om van alles te kunnen beïnvloeden en het uiteindelijk verkeren met resultaten die niet in alle opzichten gewenst en voorzien waren (hoofdstukken 2, 3, 4, 5 en 6).

* Verkenning van de reikwijdte van het concept rationele planning in beleidsanalyse, met name in relatie tot de vraag in hoeverre het een utilitaristische bias bevat (hoofdstukken 3, 4, 5 en 6). Hierbij is te bedenken dat met (beleids)interventies doorgaans wordt beoogd iets te weeg te brengen en dat 'rationele planning' evaluatie van effecten betreft. De vraag is nu in hoeverre analyse van beleid hier inderdaad in moet opgaan (hoofdstuk 3 en 5).

* Ten slotte wordt verkend in hoeverre een concept als ironie in de planning van betekenis kan zijn: niet alleen in het dubbele perspectief van het waarnemen van planningssubjecten als contextbepaald in hun handelen en denken versus hun deelnemen in discussies met andere subjecten en in hun omgaan met een planningscontext waarbij bewuste keuzen worden gemaakt, maar ook in het omgaan met effecten van planning die niet alle voorzien waren en hoe dan ook een werking kunnen hebben die de bedoelingen te buiten kan gaan. De '*implementation gap*' (voor het eerst benoemd door Dunsire 1978, geciteerd bij Arts 1998: 320) betreft niet alleen de spanning tussen wat wordt voorgenomen in enige context en het resultaat van de inspanningen, maar betreft bovenal de autonomie van (beoogde en niet beoogde) effecten van handelen en beleid. Deze stellen planningssubjecten constant voor nieuwe opgaven (hoofdstukken 5 en 6).

Dat ironie hier een passende attitude zou kunnen zijn wordt niet gemotiveerd uit geringschatting van de inzet en het belang van allerlei goedbedoelende actoren maar uit de onontkoombaarheid ervan. Uiteindelijk is ook een ironisch aspect in deze studie niet afwezig: zo wordt enerzijds met een kritische blik naar de taalzuiveringsacties van de Angelsaksische taalfilosofie gekeken, anderzijds wordt aanbevolen een begrip als 'rationaliteit' in zeer bepaalde contexten (als appèl) aan te wenden: feitelijk ook niets anders dan een taalzuiveringsactie.

1.2. Het onderwerp

In de ruimtelijke planning (of planologie²) is de verhouding tussen onderzoek en beleid al vroeg ter sprake gebracht (o.a. Geddes 1915, Van Lohuizen 1940). Als product van het modernisme is dat voor planning ook alleszins begrijpelijk.

Het besef, dat voor het voeren van een (goed) beleid het doen van onderzoek nuttig kan wezen, is in Nederland in de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) (5 juli 1962, in werking op 1 juli 1965) zelfs gesublimeerd in een verplichting tot onderzoek. Dat staat³ in het Besluit op de Ruimtelijke Ordening (24 juli 1965) explicieter omschreven dan in de wet. De wet meldt in artikel 2: *“Onze Minister verricht het nodige ter voorbereiding van de bepaling van het Regeringsbeleid inzake de ruimtelijke ordening. De uitkomsten hiervan worden, voor zover het algemeen belang zulks toestaat, gepubliceerd”*. In artikel 52 blijkt dat hiervoor de Rijksplanologische Dienst het instrument is: *“Er is een Rijksplanologische Dienst, die onder meer tot taak heeft op bij algemene maatregel van bestuur nader aan te geven wijze: a. Onze Minister bij te staan in zijn bij artikel 2 omschreven taak; b. onderzoeken te verrichten en adviezen te verstrekken ten behoeve van de ruimtelijke ordening; [...]”* Voor wat betreft de provincies meldt artikel 4.1 van de wet: *“De Provinciale Staten kunnen voor een of meer gedeelten of voor het gehele gebied der provincie een streekplan vaststellen, waarin de toekomstige ontwikkeling van het in het plan begrepen gebied in hoofdlijnen wordt aangegeven, alsmede een vastgesteld streekplan herzien. Een streekplan strekt tot grondslag aan aanwijzingen als bedoeld in artikel 37, derde lid”*. Daarop volgend meldt artikel 4.2: *“Gedeputeerde Staten zijn met de voorbereiding belast. Hierbij horen zij de provinciale planologische commissie en plegen zij overleg met alle bij het plan betrokken gemeentebesturen”*.

Zoals gezegd gaat het Besluit 1965 explicieter in op de onderzoeksverplichting: Artikel 2.1: *“Gedeputeerde Staten verrichten met het oog op de toekomstige ontwikkeling van het gebied van de provincie een voortdurend onderzoek naar de bestaande toestand in en naar de mogelijke en wenselijke ontwikkelingen van de provincie, mede in verband van die van de aangrenzende gebieden”*. Artikel 2.2: *“Dit onderzoek heeft met name betrekking op: a. de natuurlijke gegevens van de provincie; b. de bevolkingsontwikkeling; c. de ontwikkeling van de welvaartsbronnen; d. de sociale en culturele ontwikkeling in de samenleving; e. de mogelijkheden en wenselijkheden voor de ruimtelijke ontwikkeling van de provincies, de*

² Hier zal niet de zoveelste demarcatie van de begrippen planning, planologie en ruimtelijke ordening uitvoerig worden besproken. Ruimtelijke planning (of ordening, een begrip dat wat meer dan planning de uitvoering in de beschouwing betreft) als beleidsdiscipline kan worden gezet naast planologie als het wetenschapsveld dat dit bestudeert (Voogd 2004), maar in Engelstalige publicaties kent men ‘*planology*’ niet en spreekt men van ‘*planning science*’.

³ Deze passage is in de tegenwoordige tijd geschreven, in het besef van het feit dat de WRO is vervangen door de Wro – zie verderop.

behoeften op het stuk van de verschillende facetten daarvan hieronder begrepen". Artikel 5.2. omschrijft de plaats van dit onderzoek in, of liever bij het plan: *"Een streekplan alsmede een ontwerp voor zodanig plan gaat vergezeld door een toelichting, waarin de aan het plan ten grondslag liggende gedachten en de uitkomsten van het in artikel 2 bedoelde onderzoek, voor zover dit onderzoek het in het plan begrepen gebied betreft, alsmede het in artikel 3 bedoelde overleg [met naburige provincies, rijksdiensten en eventueel waterschappen] zijn neergelegd"*. Voor ruimtelijke planning op gemeentelijk niveau is een overeenkomstig geformuleerde onderzoeksverplichting van kracht, al wordt dan niet gesproken van voortdurend onderzoek: Artikel 7.1: *Burgemeester en wethouders stellen ten behoeve van de goede ruimtelijke ordening in het gebied der gemeente een onderzoek in naar de bestaande toestand in en naar de mogelijke en wenselijke ontwikkeling van de gemeente*". Artikel 7.2 specificeert dit onderzoek, analoog met wat over provinciaal onderzoek in artikel 2.2. is gemeld. Meer specifiek voor de gemeentelijke onderzoeksverplichting is artikel 7.3: *"Bij de voorbereiding van een ontwerp voor een bestemmingsplan heeft het onderzoek bovendien betrekking op de economische uitvoerbaarheid van het plan voorzover het bestemmingen betreft, die in de naaste toekomst zullen worden gerealiseerd"*. Het gemeentelijk onderzoek is ook voor het structuurplan van belang, zo blijkt uit artikel 9.2: *"Een structuurplan alsmede een ontwerp daarvoor gaan vergezeld door een toelichting, waarin de aan het plan ten grondslag liggende gedachten en de uitkomsten van het in artikel 7 bedoelde onderzoek en van het in artikel 8 bedoelde overleg [met naburige gemeenten, rijk, provincie en waterschappen] zijn neergelegd"*. Ook de toelichting bij het bestemmingsplan bevat de uitkomsten van het onderzoek en het overleg zoals bedoeld in artikel 8, zo blijkt uit artikel 10.2. Op rijksniveau is de Rijksplanologische Dienst het orgaan voor het verrichten van onderzoek: Artikel 30.4: *"Onze Minister kan ten behoeve van het verrichten van bepaalde onderzoeken van algemene of bijzondere aard ter voorbereiding van de taakvervulling van de dienst commissies instellen, waarin uitsluitend of voor het merendeel personen, die niet tot de dienst behoren, zitting hebben"*. Artikel 32.1: *"De Rijksplanologische Dienst vervult de hem in artikel 52 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening opgedragen taak door: a. het onderhouden van geregeld contact met de daarvoor in aanmerking komende rijks-, provinciale en gemeentelijke organen; b. het verrichten van planologische onderzoeken en studies en het na verkregen machtiging van Onze Minister publiceren van de resultaten van die onderzoeken en studies; [...]"*.

Deze oorspronkelijk in de Wet en Besluit opgenomen onderzoeksverplichting heeft in de jaren zeventig met name bij de provincies en de grotere gemeenten tot een bloei van onderzoeksafdelingen geleid. Niet alleen het uitvoeren van onderzoek, maar ook het apart publiceren van de bevindingen (wat gemeenten en provincies betreft in toelichtingen bij plannen) gaf de onderzoeksdiensten van de provincies (en op gemeentelijk niveau ook de stedenbouwkundige adviesbureaus) een duidelijke bestaansreden. Vermeldenswaard is dat naast het doen van onderzoek ook het overleg met relevante andere overheden in die toelichtingen een plaats kreeg. Dat indiceert op zijn minst enig bewustzijn van zich verhouden

met andere planningssubjecten. Ook het idee dat ‘eigen’ onderzoek niet in alle gevallen overtuigend is komt naar voren, en wel in artikel 32.1 van het Besluit, waar uitdrukkelijk sprake is van externe deskundigheid in commissies die ten behoeve van het rijk werkzaam zijn.

Met de herziening van de Wet en het Besluit in 1985 zijn de teksten over onderzoek nog minder specifiek geworden. Artikel 2 WRO meldt: *“Onze Minister verricht het nodige ter voorbereiding en ter uitvoering van het Regeringsbeleid inzake de ruimtelijke ordening [...]”*. Artikel 4.1 WRO zegt: *“Gedeputeerde Staten verrichten het nodige ter voorbereiding van de bepaling van het provinciale beleid inzake de ruimtelijke ordening”*. (Het oude artikel 4.1 is, in herziene vorm, artikel 4a geworden). In het Besluit is de onderzoeksverplichting nog wel aanwezig: Artikel 6: *“Gedeputeerde Staten verrichten ten behoeve van de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling van het gebied van de provincie onderzoek naar de bestaande toestand in en naar de mogelijke en wenselijke ontwikkeling van de provincie”*. Mutatis mutandis geldt dat ook voor gemeenten (artikel 9) en voor regionale openbare lichamen (artikel 21). Artikel 28.4 vervangt het hierboven al geciteerde artikel 30.4 van het oude Besluit, overigens met dezelfde tekst.

In de nieuwe wet (Wro) 2008 en het Besluit Ruimtelijke Ordening bij de Wro (2008) wordt de relatieve marginalisering van onderzoek bevestigd. Toch hanteert het Besluit de term ‘onderzoek’ in diverse artikelen: artikel 3.2.1d (over de toelichting van bestemmingsplannen, met verwijzing naar de Algemene Wet Bestuursrecht), artikel 5.1.3d (ruimtelijke onderbouwing projectbesluit, eveneens met verwijzing naar AWB artikel 3.2), artikel 6.2.4a (verrekening kosten in grondexploitatie, waarbij onder andere wordt bedoeld op archeologisch en milieukundig onderzoek) en artikel 7.1 over het Ruimtelijk Planbureau. Het al eerder genoemde artikel 3.2 van de Algemene Wet Bestuursrecht meldt dat *“bij de voorbereiding van een besluit het bestuursorgaan de nodige kennis [vergaat] omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen”*; in artikel 3.9 wordt erop gewezen dat, *“indien een besluit berust op een onderzoek naar feiten en gedragingen dat door een adviseur is verricht, het bestuursorgaan [zich ervan dient te] vergewissen dat dit onderzoek op zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden”*.

Wel of niet noemen van het woord ‘onderzoek’ in wetsteksten⁴ en dergelijke

⁴ In de Beleidsbrief Eenvoudig Beter (28 juni 2011) kondigt de minister van Infrastructuur en Milieu de Omgevingswet aan, die de diverse thans vigerende ruimtelijk relevante wetten zal vervangen. Over onderzoek wordt daarin gezegd *“dat het zinvol, bruikbaar en realistisch [moet] blijven om bij te dragen aan zorgvuldige besluitvorming en plankosten te besparen”*. Onderzoek moet worden *“beperkt tot de fase waarin een project of plan zich bevindt (van grof naar fijn)”*. Daarnaast zal de minister nagaan *“hoe de houdbaarheid van onderzoeksresultaten verlengd kan worden”* (!). Tenslotte kondigt ze nog een nationaal

indiceert mogelijk iets, maar is niet beslissend inzake de vraag hoe nu precies de verhouding van onderzoek tot beleid kan worden getypeerd. Veelzeggend lijkt wel dat de recentere passages over onderzoek uitdrukkelijk anticiperen op afwegingen en schadeclaims. Dat is een bijzonder beperkte betekenis van wat 'onderzoek' zou kunnen zijn. Zaken als gewenste en mogelijke ontwikkelingen worden niet meer expliciet als onderzoeksobject genoemd. Wel heeft het (als zodanig nog in de Wro genoemde) Ruimtelijk Planbureau, thans Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) nog een taak bij analyses van een hoger ruimtelijk schaalniveau.

Dat onderzoek zich ook buiten wettelijke kaders om ontwikkelt en dat de wetgever wellicht een aantal verstandige dingen over onderzoek kan zeggen maar niet bij uitstek de autoriteit is om dit begrip te definiëren en de relatie met beleid te benoemen spreekt voor zichzelf. Daarbij is, in tegenstelling tot wat de voorgaande tekst die met name op de Nederlandse wet- en regelgeving ingaat suggereert, reflectie op de verhouding tussen wetenschap (of onderzoek) en planning ook beslist niet een eigenaardigheid van de continentale zuidoostelijke Noordzeekust. Ondanks de naam van Nederland als verondersteld planningsparadijs (De Roo 2002) is planning ook elders een academische discipline (in vele varianten) en ook daar ondervindt de onderhavige problematiek belangstelling.

Dat (overheids)beleidsinstellingen (en anderen) het goede verloop van hun te voeren beleid wensen af te dwingen met een beroep op de empirie (wat dat ook moge zijn) valt onder andere af te leiden uit hun organisatorische opbouw. Al zijn in de jaren tachtig diverse sociografische diensten of onderzoeksafdelingen van overheidsinstellingen opgeheven, het beleidsmatige beroep op hetzij interne, hetzij externe expertise is gebleven. Voor een belangrijk deel is de 'onderzoeksbehoefte' uitbesteed aan externe bureaus. Over het ontstaan van de interne onderzoeksdivisies is een uitgebreide literatuur beschikbaar (o.a. Faludi 1996). De praktische toepasbaarheid van de voor de Tweede Wereldoorlog in Utrecht en Amsterdam gedoeerde sociale geografie sloot naadloos aan op de behoefte naar 'wetenschappelijke onderbouwing van beleid'. Maar naast het verdwijnen van het aantal onderzoeksdivisies is ook sprake van nieuwe instellingen. Op rijksniveau heeft met het opkomen van het milieubeleid het RIVM zich meer en meer als researchinstituut geprofileerd naast het Centraal Plan Bureau en het Sociaal-Cultureel Planbureau. Het onderzoeksprofiel van de Rijksplanologische Dienst onderging daarentegen een vervlakking, wat in 2001 uiteindelijk heeft geresulteerd in de

kennisnetwerk aan dat aangeboord kan worden door zowel het rijk als de 'medeoverheden'.

oprichting van een onafhankelijker opererend Ruimtelijk Planbureau, in 2008 gefuseerd met het Natuur- en Milieuplanbureau tot het Planbureau voor de Leefomgeving. Daarnaast laat ook de VROM-raad onderzoeksactiviteiten zien; dit orgaan vormt samen met de Raad voor het Landelijk Gebied en de Raad voor Verkeer en Waterstaat de 'Raden voor de Leefomgeving', (naar de website meldt) dé strategische adviescolleges op het gebied van de fysieke leefomgeving voor regering en parlement.

Niet onbelangrijk tenslotte is het instituut van de WRR, ingesteld in de jaren zeventig, om de regering gevraagd en ongevraagd van advies te dienen. Uitdrukkelijk wordt van de WRR verwacht dat de adviezen onafhankelijk zijn en de WRR laat niet na dat ook steeds te vermelden.

Belangeloosheid is een belangrijke 'defaultnorm' voor wetenschappelijk onderzoek (Kuipers 2001), waarover meer in hoofdstuk 5. De onafhankelijkheid van onderzoek ten opzichte van opdrachtgevers vereist een institutionele vertaling. Dat werd ook bij de provincie Friesland gevoeld die tussen 1986 en 1996 een Afdeling Onderzoek heeft gekend, samengesteld uit medewerkers die voorheen, in het tot dan toe vigerende griffie-dienstenmodel, werkzaam waren bij het ETIF, het provinciaal Opbouworgaan en de PPD⁵. Met het onderbrengen van de functie onderzoek in de provinciale organisatie werd een efficiëntere beleidsvoering beoogd, maar tegelijk vroeg de integratie van deze adviesorganen, voor zover daar onderzoek mee annex was, om een oplossing het onderzoek in de beleidsorganisatie onafhankelijk te laten zijn. Vanuit Provinciale Staten was daar ook op aangedrongen.

De start van de afdeling werd ingeluid met de publicatie 'De periferie centraal' (onder redactie van J.H. Zoon), die blijkens zijn ondertitel 'opstellen [bevatte] ter gelegenheid van het veertigjarig bestaan van het ETIF en zijn integratie in het provinciaal apparaat'. Naast de gebruikelijke regionaal economische beschouwingen bevat deze bundel ook een viertal visies op onafhankelijkheid van onderzoek en voorlichting. Een daarvan was die van de provinciale griffier F. van der Ploeg, onder wiens (indirecte) verantwoordelijkheid de nieuw op te zetten (staf)afdeling Onderzoek viel. Friesland was de enige provincie waar de afschaffing van het griffie-dienstenmodel leidde tot een aparte afdeling Onderzoek. In terugblik kan het opzetten van deze afdeling als een laatste representatie van het klassieke model van onderzoek als beleidsvoorbereiding en -evaluatie binnen de bestuurslaag der provincies worden beschouwd. Dat in de bijdrage van Van der Ploeg enige twijfel doorklinkt met betrekking tot het uiteindelijk succes van de afdeling - zie hierna - tekent wellicht de verschuivende visie op onderzoek en beleid in een bestuurlijke context: namelijk dat

⁵ ETIF: Economisch-Technologisch Instituut voor Friesland; Opbouworgaan: provinciale instelling voor sociaal-culturele planning; PPD: Provinciale Planologische Dienst, formeel het secretariaat voerend van de in de WRO genoemde Provinciale Planologische Commissie.

onderzoek *als zodanig* niet meer als een onbesproken scheidsrechter in politiek-bestuurlijke kwesties een rol kan spelen. De genoemde erflaters van de Afdeling Onderzoek bepaalden in de praktijk in sterke mate de structuur van de afdeling. In plaats van zich te richten op integratie van aanwezige expertise werd een drietal 'onderzoeksfacetten' (clusters) onderscheiden: sociaaleconomisch, planologisch en sociaal-cultureel, met daarnaast een Databank, wat met zich bracht dat de sociaal-culturele reproductie in essentie langs dezelfde lijnen bleef gaan als voor de integratie van de drie genoemde instellingen met het provinciaal apparaat het geval was. Helemaal onverwacht was dit niet, gelet op de waarschuwing van Van der Ploeg in de bundel 'De periferie centraal' voor een *"te facetmatige benadering"* (Van der Ploeg 1986: 146-7). In de interdisciplinaire opzet van de Afdeling Onderzoek zag hij een impuls voor het sociaal-culturele onderzoek (het is uiteindelijk wel een ETIF-bundel) maar dan wel onder de voorwaarde dat het lukt *"de wanden tussen de diverse teams [clusters] schuifbaar te maken"* (Van der Ploeg 1986: 151). Later is nog een milieupoot aan onderzoek toegevoegd, en heeft er zich zelfs een herschikking voorgedaan zodat economie en welzijn enerzijds, en ruimtelijke ordening en milieu anderzijds, naast de Databank, waarbij op zeker moment ook Kartografie werd gevoegd, de drie zuilen waren die de afdeling schraagden. Deze herschikking vond plaats op een moment dat het reeds voor velen duidelijk was dat het voortbestaan van de Afdeling Onderzoek was ondergraven door gebrek aan draagvlak, zowel binnen (waarover hierna meer) als buiten de afdeling⁶. Zoals gezegd is in 1996 de afdeling opgeheven. Overigens verdween daarmee de behoefte aan onderzoek niet direct: het naderhand gevormde cluster Beleidsinformatie en Cartografie zette voor een belangrijk deel activiteiten voort die voordien door de afdeling onderzoek werden verricht (Tirion 2006: 187). Daarnaast werd gewerkt aan een beleidsinformatiesysteem, BISon (Beleids/informatieSysteem van de afdeling ondersteuning), waarvan de implementatie (berustend op het ontwikkelen van gemeenschappelijke definities van situaties en ontwikkeld vanuit de overweging dat effectiviteit van beleid ook de legitimiteit ervan ten goede komt) uitvoerig is beschreven door Tirion (2006). Uiteindelijk is er nog steeds op enige wijze sprake van een afdeling die zich met dataverzameling en –interpretatie bezig houdt. De onafhankelijkheid van de hierboven genoemde Afdeling Onderzoek (althans: van het uitgevoerde onderzoek) vond zijn vertaling in de aanwezigheid van een zogenaamd onderzoeksstatuut. Dit meldde onder andere dat wanneer een onderzoeksbevinding niet in

⁶ Met enige galgenhumor circuleerde op zeker moment zelfs de naam Kadaver (*kartografie, databank en verenigde onderzoekers*) als voorstel voor een naam voor de (reeds zieltogende) afdeling onder de medewerkers (met dank aan Joop Oostra). Een goede en vooral passende naam is in een organisatie een eerste eis! In ieder geval hebben de twee eerstgenoemde activiteitenclusters (kartografie en databank) de diverse reorganisaties tot nu toe overleefd: thans (2011) bekend als BGI (Beleids- en Geoinformatie). Wat betreft de kritische reflectie op beleid, deze is deels naar het interne beleidsproces zelf verschoven (mededeling H.B. Tirion, provincie Fryslân).

lijn was met het vigerend provinciaal beleid, dit geen belemmering voor publicatie behoefde te zijn. Voor de bewaking van deze onafhankelijkheid was er een Commissie van Deskundigen, (J. Renkema, Wageningen, W. van Rossum en H. Voogd, Groningen) die bij verschil van mening tussen Gedeputeerde Staten en de Afdeling Onderzoek (en uiteraard bij voldoende kwaliteit van het geleverde werk) een bindend advies inzake publicatie uitbracht. De Commissie van Deskundigen heeft nooit zijn tanden hoeven laten zien, mede door het in samenspraak met de griffier gevoerde beleid van met name het eerste afdelingshoofd.

De Afdeling ontplooipte formeel zelf geen initiatieven tot het plegen van onderzoek, maar deed dit in opdracht van provinciale beleidsafdelingen (en soms ook wel van andere, externe, opdrachtgevers, doorgaans dan wel in samenspraak met beleidsafdelingen). Op deze wijze werden beleidsafdelingen gecommitteerd aan het onderzoek, en werd het argument, 'dat die dure onderzoekers maar wat doen' bij voorbaat van zijn kracht beroofd, althans, dat was de bedoeling. Opvallend is dat in de bijdrage van Van der Ploeg aan de bundel al sprake is van een zekere twijfel of de beleidsonafhankelijkheid van de afdeling ook door derden zal worden herkend: *"Maar toch zal naar mijn mening onvermijdelijk zijn, dat de buitenwereld onderzoek [...] meer in het verlengde van de provincie zal zien. Een onderzoeksstatuut en een aparte plaats binnen de organisatie met specifieke huisvesting doen daar niets aan af"* (Van der Ploeg 1986: 151).

Binnen de Afdeling bestond weinig consensus inzake de vraag hoe nu precies die onafhankelijkheid vorm moest krijgen en, voortvloeiend daaruit, ook over de plaats van onderzoek in het provinciaal apparaat werd verschillend gedacht. Deze dissensus hield mede verband met de verscheidenheid van doelgroepen waarvoor de Afdeling werkzaam was. Deze doelgroepen (beleidsafdelingen) beschikten in verschillende mate over een effectief provinciaal beleidsinstrumentarium terwijl ook een verschillende visie bestond op de beleidsmatige rol van een provincie. Als vanzelf bracht dit ook een verschillende onderzoeksbehoefte met zich mee. Dit heeft de afdeling geen goed gedaan: *"En indien een huis tegen zichzelf verdeeld is, zal dat huis niet kunnen bestaan"* (Marcus 3: 25).

In terugblik valt te constateren dat de provincie zich met eigen onafhankelijke beleidsadvisering iets in huis had gehaald waar men eigenlijk geen politiek-bestuurlijke 'plek' voor had. Door de ontstaansgeschiedenis van de afdeling uit drie andere provinciaal gelieerde instellingen, was er, achteraf beschouwd, een buitenproportioneel accent komen te liggen op een kwestie als 'onafhankelijkheid van onderzoek'. De afdeling was daarmee zeer zichtbaar, en ook uniek in den lande. Kan men enerzijds stellen dat met de toenemende gerichtheid op uitvoering van beleid, waarmee men zich maatschappelijk 'bewijst' (een bij de provinciale reorganisatie geuite overweging bij het opheffen van de afdeling), de aandacht en behoefte voor een zorgvuldige voorbereiding en reflectie meer dan proportioneel afnam (Van der Meulen 1997), anderzijds valt ook te bedenken dat uit strategisch-organisatorische overwegingen een minder van andere afdelingen afwijkend profiel de afdeling minder kwetsbaar zou hebben gemaakt.

Door Voogd (z.j.), een van de leden van de Commissie van deskundigen, was al eerder

gewezen op de moeilijke plaats van op planning georiënteerd onderzoek in bestuurlijk-administratieve settings: er is een spanning tussen de 'onderzoekspanoloog' enerzijds, die alternatieven verkent en de 'pleitplanoloog' anderzijds wiens taak ligt in het 'verkoppen' van het vigerend of te ontwikkelen beleid. De oplossing zou volgens hem moeten liggen in het resoluut organisatorisch scheiden van de twee. 'Scheiding der machten' derhalve als oplossing voor problemen ter zake van de verhouding 'onderzoek' en beleid'. Zo kunnen formeel geïnstitutionaliseerde verhoudingen van belang zijn bij het functioneren van eenheden waarvan op enige wijze een onderzoeksmatige bijdrage wordt verwacht.

Hoe een functie als onderzoek ook institutioneel vorm krijgt, uiteindelijk gaat het er om dat niet alleen de onderbouwing van beleidsvoornemens maar ook de discussie daarover wordt gevoerd met empirische argumenten, in enige vorm. Daarbij kan de herkomst van de argumenten zeer gevarieerd zijn: van wel of niet bevriende wetenschappelijke onderzoekers via journalistieke *investigation* en rapporten van parlementaire enquêtecommissies tot alledaagse evaring. Een empirisch 'geladen' argument heeft niet per definitie een achtergrond als 'resultaat van academisch onderzoek'.

Systeemanalytici zullen het uitvoeren van onderzoek voor beleidsonderbouwing benoemen als het bieden van een mogelijkheid tot het opnemen van relevante informatie om daarmee het beleid bij te sturen (o.a. McLoughlin 1969). Zonder het daarmee uitdrukkelijk oneens te zijn is het de vraag of er niet meer over te melden valt: de voortdurende discussie over dit onderwerp weerspiegelt onvrede met geformuleerde oplossingen. Juist van overheden, als verondersteld hoeder van het algemeen belang, zou men een belangrijke rol voor 'objectief' onderzoek als input in het beleid kunnen verwachten. Anderzijds zijn overheden ook weer organisaties met eigen belangen. Daarnaast speelt uiteraard de vraag of 'objectiviteit' in het onderzoek (of in het 'empirisch beroep') hoe dan ook wel te realiseren valt. Kortom, met de frase 'relevante informatie opnemen' is slechts een discussie opgeroepen, niet besloten. Aanleiding derhalve om een kader te ontwikkelen waarin de verhouding onderzoek-beleid, of, iets ruimer, wetenschap en beleid, kan worden geplaatst.

De relatie van onderzoek en beleid is van enig belang alleen al omdat nogal eens de indruk wordt gewekt dat onderzoek duur is en te vaak weinig beleidsrelevante gegevens oplevert. Tussen wat onderzoek biedt en beleid vraagt zou een wanverhouding bestaan (Van Lohuizen en Daamen 1976; Van Lohuizen 1977; Van der Cammen 1979; Van de Vall 1980; Ter Heide 1992; Arts en Van Alphen 1996). Daarbij zou 'onderzoek', of in ieder geval 'empirische' (of 'wetenschappelijke')

expertise⁷ niets anders opleveren dan bevestiging van reeds tevoren bekende inzichten; het zou tot niets anders dienen dan het rationaliseren/ondersteunen van beleidsmatig gewenste beslissingen (o.a. Van der Cammen 1979). Maar welbeschouwd zijn dit slechts overwegingen in de marge; het gaat in deze studie om de betekenis in brede zin van empirische inzichten voor (of in) beleid. Waarbij niet alleen de *aanwezigheid* van bepaalde inzichten, maar ook de *ontwikkeling* ervan aandacht krijgt. Daarbij induceren wijzigende (plannings)contexten nieuwe behoeften aan inzichten (o.a. Albrechts 2001).

De verhouding tussen onderzoek en beleid is bepaald niet helder te noemen. Van de Vall (1980: 164-5) noemt in dit verband Rule, die heeft gesteld dat de belangrijkste stromingen in de sociologie er niet in geslaagd zijn een logisch sluitend verband te leggen tussen sociale wetenschap en sociaal beleid. Een volledig wetenschappelijke oplossing van concrete sociale problemen zou niet mogelijk zijn, omdat de tegenstelling tussen waarheidsgetrouwe beschrijving van feiten en het politiek compromis van het sociaal beleid dit in de weg zou staan (Rule 1978). Myrdal (1969) en Albert (1976), in dezelfde passage door Van de Vall geciteerd, zoeken een oplossing in een wat optimistisch getint Verlichtingsdenken: door de ware kennis over de samenleving te vergroten kunnen sociale wetenschappen het niveau van sociale ontwikkeling in de bevolking vergroten. Stilzwijgend wordt daaraan de conclusie verbonden dat de in het beleid gesloten compromissen dan ook wel 'wetenschappelijker verantwoord' zullen zijn⁸.

⁷ 'Wetenschappelijke expertise' is in deze context een enigszins verdacht begrip, omdat het adjectief 'wetenschappelijk' nogal eens zoal niet tot diskwalificatie, dan toch in ieder geval tot onderscheiding moet dienen van de expertise die door concurrerende adviesbureaus wordt aangedragen.

⁸ De onbepaaldheid van de termen 'wetenschap' en 'wetenschappelijk' laat zich goed illustreren met het gebruik ervan: in de maand januari 2010 kwamen onder andere de volgende (impliciet of expliciet) voorbij: naar aanleiding van de aardbeving in Haïti: "*Wetenschappers verwachten nog naschokken*"; programmamaakster Karin de Groot bij 'De Wereld draait door' (29 januari) over haar programma 'De rode kamer', waarin menselijk leed op tv wordt opgediend: "*Er zijn zes psychologen bij het programma betrokken*"; minister Cramer over het smelten van de Himalayagletsjers in 2035 (zoals IPCC rapport zou hebben gemeld) of 2350: "*Als politicus baseer ik me op de wetenschap*" (Volkskrant 27 januari); H. Blom, directeur NIOD over het Srebrenicarapport in 'Andere tijden' (14 januari): "*ik blijf volhouden dat je over dingen na grondig onderzoek beter kunt praten dan ervoor*", als reactie op minister De Graves opmerking dat er na 5 jaar onderzoek een debat in de Kamer niet opportuun is; minister Plasterk: "*De aarde is vijf*

Hoe plausibel deze zienswijzen bij een eerste kennismaking ook mogen klinken, bij nadere beschouwing bieden ze op de verhouding tussen onderzoek en beleid weinig helderheid. Zo is er bijvoorbeeld de vraag of er wel van 'ware kennis' gesproken kan worden, in enkelvoudige zin. De discussies in de wetenschappelijke vakbladen wijzen eerder in een andere richting: wetenschappelijke tijdschriften ontlenen hun bestaan juist aan onenigheid over de interpretatie van empirische verschijnselen. Daarnaast blijft het een beleidsmatige eis dat er met compromissen gewerkt wordt – tenzij men tot absolutisme vervalt, de ongelukkige optie van de koning-filosoof à la Plato (Popper 1973). Kan men compromissen in meer of mindere mate 'wetenschappelijk' noemen? En wat is de relatie tussen een redelijk compromis en de sociale verhouding waarin dit wordt gerealiseerd?

Van de Vall merkt ten aanzien van Rule, Myrdal en Albert op dat zij uitgaan van 'zuiver' sociaal-wetenschappelijk onderzoek, gericht op sociale theorievorming. De betekenis van toegepast onderzoek wordt door hun niet belicht. Dit voert tot de vraag hoe het toegepaste en het zuiver sociaalwetenschappelijk onderzoek zich tot elkaar verhouden.

Deze thematiek is niet geheel los te zien van de zogenaamde Methodenstrijd zoals die met name in Duitsland onder de vlag van 'Positivismusstreit' is gevoerd. Van Houten (1970) onderscheidt in navolging van onder andere Habermas drie posities in de verhouding wetenschap en beleid: een decisionistisch, een technocratisch en een pragmatistisch model. Het primaat ligt respectievelijk bij het beleid (wetenschap is 'waardevrij'), bij de wetenschap (politici zijn instrumenten om 'wetenschappelijke' oplossingen te realiseren) terwijl in het derde geval van enig primaat geen sprake is: de strikte scheiding tussen de functies van de wetenschappelijke onderzoeker en de politicus wordt opgeheven, er is sprake van een kritische wisselwerking.

De hier te volgen gedachtegang gaat wat verder dan het 'vertalen' van de verhouding van wetenschap en beleid in rollen van wetenschapsbeoefenaren en politici. Posities die in Van Houtens benadering strijdig zijn laten zich tot op zekere hoogte toch goed combineren. Met name Popper, die als vertegenwoordiger van het decisionistisch model werd opgevoerd, en Habermas, die doorging voor een representant van het pragmatistische, laten overeenkomsten zien waaraan Van Houten voorbij ging. Uiteraard moet daarbij worden bedacht dat deze auteurs sinds 1970 ook bepaald niet hebben gezwegen. Maar ook suggereert Van Houtens analyse *als zodanig* tegenstellingen die bij nadere beschouwing minder houdbaar zijn. Zo is

miljard jaar oud. En dat is helaas niet onderhandelbaar" (naar aanleiding van een rapport over oudheidkundige/bodemkundige waarden in Staphorst, NRC 30 januari).

door Popper de ‘Positivismusstreit’ als een ‘spook’ gezien: zijn roep als positivist – die hij uitdrukkelijk niet is – is door deze, in zijn ogen, schijnpolemie gevestigd (Geier 1994: 112 e.v.) en het is Van Houten dan ook niet gelukt in dezen een volstrekt helder verhaal te schrijven, al is zijn interpretatie in Nederland bepaald gezaghebbend geweest⁹.

Tabel 1.1. Drie posities in de verhouding onderzoek en beleid (naar: van Houten 1970)

Model	<u>Decisionistisch:</u> scherpe scheiding tussen wetenschap en politiek. Rationaliteit in keuze van de middelen gaat samen met irratio- naliteit in keuze van de waarden	<u>Technocratisch:</u> zuiver politieke beslissingen zijn een fictie: men volgt aanwijzingen van de technische intelligentsia	<u>Pragmatistisch:</u> kritische wis- selwerking tussen wetenschap en politiek. Weten- schap niet (lan- ger) waardevrij, politiek wordt verweten- schappelijk
Relevante auteurs:	Max Weber, Carl Schmitt, Karl Popper	Helmut Schelsky	Jürgen Habermas
Kritiek (Van Houten):	Wetenschap (m.n. sociologie) wordt berooft van zijn kritische functie, is verworden tot hulpwetenschap voor politiek	Techniek volgt niet eigen wetten maar wordt door belan- gengroeperingen gestuurd. Toename van technische kennis is geen garantie voor oplos- sing van praktische problemen	Voorwaarde voor kritische wis- selwerking is politieke open- baarheid. Maar ook wetenschap- pelijke open- baarheid is weinig kansrijk

Opvallend in deze classificatie is het ‘vertalen’ van posities in functionarissen. Zo zou

⁹ Door Van Houtens boek is mijn persoonlijke interesse in Popper gewekt. Een opmerking die wetenschappelijk niet van enig belang moge zijn, maar in een ‘context of discovery’ de werking had van “het kan toch niet waar zijn wat hier allemaal over Popper wordt beweerd?”

in het technocratisch model een samenzwering van een technische intelligentsia te vermoeden zijn. Daarmee suggereert het schema een exclusiviteit van standpunten die mogelijk niet houdbaar is. Een minder rigide interpretatie is echter ook mogelijk. Zo kan bijvoorbeeld het conditioneren van interactie en overleg door technische hulpmiddelen leiden tot het veronderstellen van zelfstandige opererende clusters van technische infrastructuur met daarvan afhankelijke gebruikers: cyborgs (Haraway 1991) of hybrides (Latour 1987). Beslissingen en handelingen zijn dan niet meer het 'product' van zelfstandig overwegende actoren maar van entiteiten die mede zijn bepaald door hun geconditioneerd zijn door meeromvattende omstandigheden als bijvoorbeeld het beschikken over technische voorzieningen. Dit kan in principe bij aanhangers van alle drie modellen worden verondersteld, waarbij voor 'technische voorzieningen' ook kan worden gelezen: rigide groepsculturen, besloten coterietjes, geprofessionaliseerde groepen die hun contact met de buitenwereld zijn kwijtgeraakt, enzovoort.

Maar nu eerst een korte beschouwing over de vraag wat het betekent wanneer iets wordt beschreven, want dat is de eerste vraag die opdoemt wanneer met woorden een ervaren problematiek wordt aangeduid. Daarmee wordt ook een stap naar mogelijke beheersbaarheid van het beschrevene gemaakt. Het woord heeft (enige) macht over het verschijnsel.

1.3. Denken, taal en werkelijkheid

Onderzoek en beleid zijn termen die elk voor een grote verscheidenheid aan activiteiten en begrippen staan. De vraag hoe empirisch onderzoek en beleid zich tot elkaar verhouden mag, als vraag naar de verhouding tussen immateriële en materiële processen grotendeels een filosofisch probleem zijn, daarmee is niet gezegd dat het niet ook een empirisch, in ieder geval een aan de werkelijkheid van alledag te demonstreren probleem is. Sterker nog, het is een aan de werkelijkheid van elke dag *gevoeld* probleem.

Feitelijk is dit een representatie van het klassieke filosofische 'body-mind problem', in goed Nederlands het vraagstuk van de verhouding van lichaam en geest. Bryan Magee, blijkbaar geboren filosoof, vroeg zich als kind reeds af hoe het kon dat als je tot drie telde en met jezelf afsprak bij 'drie' de vinger te buigen, de vinger ook inderdaad bij 'drie' boog (Magee 1997: 8). Van den Beld (1982: 18) meldt dat kerkvader Augustinus van mening was dat Adam voor de zondeval een erectie tot stand kon brengen als resultaat van een basishandeling (De civitate dei, XIV, 24). Een basishandeling is dan een handeling die niet wordt verricht door een andere

handeling te verrichten, het is de meest oorspronkelijke handeling. De verhouding tussen een handeling en de eventueel ermee annex zijnde bedoelingen wordt door Von Wright (1971) in zijn voorstel tot een teleologische (semantische) verklaringswijze uitgewerkt door onderscheid te maken tussen 1) het verrichten van een handeling, 2) het resultaat ervan en 3) de gevolgen van die handeling. Fasen 1) en 2) zijn conceptueel met elkaar verbonden (de bedoelingen zijn af te leiden uit de handeling zelf), tussen de fasen (1) en (2) enerzijds en (3) anderzijds bestaat een causaal verband, waarbij de gevolgen niet met de (aanvankelijke) bedoelingen behoeven te corresponderen. Dit model kent zijn zwakheden, onder andere omdat intenties moeilijk te verifiëren zijn en Von Wright intenties alleen uit handelingen lijkt te kunnen afleiden (Lorenz 1987: 88, 89). Meer hierover in hoofdstuk 2, waar op analysewijzen van handelen wordt ingegaan.

Sinds Augustinus heeft het 'body-mind-problem' niets aan actualiteit ingeboet. Door Popper is het zelfs in planningstermen¹⁰ beschreven: *"For obviously what we want is to understand how such non-physical things as purposes, deliberations, plans, decisions, theories, intentions and values, can play a part in bringing about physical changes in the physical world"* (Popper 1974a: 229) (onderstreept is bij Popper cursief).

Of deze kwestie nu als een filosofisch dan wel als een empirisch probleem moet worden benoemd is niet wezenlijk van belang. Een duidelijke omschrijving van het probleem is hoe dan ook een stap op weg naar de oplossing ervan; dat geldt niet voor het (vakwetenschappelijk) etiket dat op het probleem geplakt kan worden. Concrete problemen storen zich niet aan grenzen van wetenschappelijke disciplines¹¹. Met Popper kunnen deze beschouwd worden als praktische clusters om empirisch onderzoek te kanaliseren, maar ook niet meer dan dat.

¹⁰ Met dien verstande dat eigenlijk twee problemen worden onderscheiden: Descartes probleem hoe 'states of mind' de bewegingen van ons lichaam beïnvloeden/controleren (het klassieke 'body-mind' probleem) en Comptons probleem van de invloed van abstracte betekenissen op menselijk gedrag (Popper 1974a: 230, 231).

¹¹ Enigszins vergelijkbaar is het probleem van De Regt (1993: 16 e.v.) in zijn analyse van de interactie van 'philosophy and science'. Na een uitvoerige schets van de onmogelijkheid scherpe grenzen te trekken tussen 'science' (hier: natuurwetenschap) en 'philosophy' komt hij tot de slotsom dat het ieder geval mogelijk is constituerende ideeën en differentiërende invloeden te bepalen/verkennen. In plaats van zich op grenzen te richten werkt hij, om praktisch-analytische overwegingen, met overgangsgebieden. Terwijl De Regt zich richt op interactie van filosofie en natuurwetenschap volg ik in deze studie een Popperiaanse aanpak, waarbij demarcatie van onderzoek en beleid in beschrijvende zin van ondergeschikt belang is.

Wat betekent het wanneer een vraagstuk een wetenschappelijke benadering ondergaat? Niet, dat de verkregen inzichten zich per definitie zullen onderscheiden van wat alledaagse inzichten ons leren. Te vaak wordt door wetenschappelijke *Wichtigtuerei* het zicht op de werkelijkheid eerder verduisterd dan verhelderd. Wel, dat zo expliciet mogelijk wordt beschreven welke oplossingen denkbaar en gedacht zijn en wat ze stuk voor stuk 'waard' kunnen zijn. Dat gebeurt door zaken op te schrijven, daarmee een bijdrage leverend aan het ter zake vigerende discours. Zo is wetenschapsbeoefening een taalspel. Zonder woorden geen discussie, argumenten moeten kunnen worden gewogen en dus worden uitgesproken of neergeschreven; gedachten lezen behoort nu eenmaal niet tot het wetenschappelijk bedrijf, tenzij als object van psychologische analyse. Onderzoekers die van alles hebben bedacht en uitgezocht maar niets hebben opgeschreven leveren geen bijdrage aan de zogenaamde Forumfunctie van onderzoek (De Groot 1982).

De vraag of een taalstructuur mogelijk een buitentalige werkelijkheid representeert (de jonge Wittgenstein), dan wel of uit studie van de dieptestructuur van de taal conclusies kunnen worden getrokken met betrekking tot de structuur van de menselijke geest (Chomsky) representeren de uiteinden van een continuüm waarin de plaats van de mens tot zijn omgeving, met taal als 'bemiddeling', wordt geconcipieerd (Bertels en Petersma 1972, Elders 1974). Afgaande op de diverse filosofische scholen (stromingen en dwalingen) die zich op verschillende plaatsen in dit continuüm manifesteren (instrumentalisme, solipsisme, essentialisme, nominalisme) lijkt het niet overdreven om van een vrij wezenlijk probleem te spreken. Wat men ook van de door Wittgenstein en Chomsky gelegde accenten mag denken, gesteld kan worden dat in wetenschapsbeoefening te vaak taaluitingen uitsluitend naar hun beschrijvende en verklarende aspecten worden beoordeeld. Daarbij wordt een deel van de werkelijkheid 'gestold' om er vervolgens mee te kunnen manipuleren, hier op te vatten zonder de pejoratieve betekenis die doorgaans aan dat begrip wordt gehecht. Daarmee is het beschrevene losgeraakt van de beschrijving. Immers, niet 'de' werkelijkheid wordt in de taal gevat, maar abstracties daarvan, 'Sachverhalten' en 'Tatsachen' (ware Sachverhalten ofwel standen van zaken) in het daartoe geëigende taalgebruik, als object van wetenschappelijke analyse (Stegmüller 1974: 253). Planologen willen dit wel eens vergeten; zij denken 'de' werkelijkheid te plannen, maar doen slechts *uitspraken* over een gewenste werkelijkheid¹² of bereiken met hun woorden en daden effecten die met enige 'gewenste' werkelijkheid nauwelijks hoeven te corresponderen. En empirische wetenschapsbeoefenaren begaan een overeenkomstige dwaling

¹² Meer over de status van uitspraken in beleidsstukken in hoofdstuk 3.

wanneer zij door allerlei pogingen tot ‘volledigheid van beschrijvingen’ de complexe werkelijkheid denken te bezweren, of, met andere woorden, cognitief te beheersen.

Is aan de ene kant sprake van een reductie bij het vatten van de werkelijkheid in de taal, aan de andere kant brengt het gebruik van taal ook een eigen dynamiek met zich mee, die het ‘afbeeldende’ (‘representatieve’ of ‘verwijzende’) aspect weer te buiten gaat. Taal is immers meer dan alleen een voertuig om gedachten inzake de werkelijkheid over te brengen.

Staal (1989) acht zelfs taal te zijn ontstaan uit non-verbale rituelen, waarmee hij uitdrukkelijk ruimte laat voor niet-utilitaire aspecten van de taal. Als een ritueel in zijn doel (de bias van de utilitair denkende onderzoeker) slechts naar zichzelf verwijst, met andere woorden doel is in zichzelf, is dat iets wat ook bij taal geldt, aldus Staal.

Zowel binnen als buiten haar puur rituele aspecten heeft taal ook een performatief aspect, dat wil zeggen dat zij zelf ook ‘de werkelijkheid’ ‘mee vormt’, empirisch verschijnsel *is*, en empirische verschijnselen *bewerkstelligt*. Zo bijvoorbeeld de welbekende ‘selffulfilling’ en ‘selfdestroying prophecies’, beschrijvingen die doordat de actoren over wie ze gaan er kennis van nemen, alsnog worden bewaarheid of juist niet Merton (1967). In de planning wordt met ‘framing en reframing’ van discoursen de kracht van het woord erkend en benut (Rein en Laws 2000). Maar bovenal kan de vormende kracht van de taal worden geïllustreerd aan al die ideeën die mensen hebben aangesproken en beziel. Een (sociale) werkelijkheid zonder taal is ondenkbaar. Los hiervan valt nog te bedenken dat de taalwetenschap taal als een empirisch fenomeen ziet – een reden te meer het onderscheid *tussen* empirie en taal onzinnig te achten.

1.4. Functies van de taal; werkelijkheidsdomeinen

In de taal is een aantal functies te onderkennen. Bühler (1934) onderscheidt de expressieve functie, de appèl- of signaalfunctie, en de beschrijvende functie. Door zijn leerling Popper (1974a) is hieraan de argumentatieve functie toegevoegd. Deze staan in een hiërarchisch verband. Primair (in tabel 1.2. bovenaan) is de expressieve functie, dan volgt de appèl-functie, dan de beschrijvende en tenslotte de argumentatieve functie. Elke hogere functie veronderstelt de lagere. De twee lage functies worden ook in de dierenwereld aangetroffen, de twee hogere niet¹³. De

¹³ In afwijking van Bühler legt Popper de beslissende ‘knip’ tussen de descriptieve en de argumentatieve functie, en niet tussen de signaalfunctie en de beschrijvende functie (Popper 1974a: 120).

ontwikkeling tot de onderstaande hiërarchische ordening (die geen volledigheid van functies claimt, daarover straks meer) wordt door Popper gezien als een zaak van ‘trial en error’. Dit is, wat de lagere functies betreft, een ‘blind’ proces, zonder (bijvoorbeeld) argumentatieve overwegingen. Vogels *beoordelen* een aangeklede paal met een hoed niet *als zodanig* (regulatief idee: waarheid), maar reageren als een Pavlovhond op iets wat beweegt, geen vertrouwde boom met bladeren zijnde. Althans, dat is de bedoeling, en wat die vogel precies doet is natuurlijk hypothetisch, gevoed door ons idee hoe de dingen zouden kunnen worden geïnterpreteerd. Maar het idee van Popper en Bühler is sterk.

Praktisch zijn de diverse functies van de taal goed te onderscheiden; ze hebben ook een verschillend ‘regulatief of evaluatief idee’: authenticiteit ten aanzien van de expressieve functie, effectiviteit ten aanzien van de appèl/signaalfunctie, waarheid ten aanzien van descriptie, en geldigheid ten aanzien van argumentatie.

Tabel 1.2. Hiërarchie van taalfuncties en hun regulatief idee (naar: Popper 1969, 1974a, 1982a)

Taalfunctie:	Regulatief idee:
Expressie	Authenticiteit
Appèl / signaal	Effectiviteit
Descriptie	Waarheid
Argumentatie	Geldigheid

De hiërarchie van taalfuncties is zoals gezegd door trial en error ontwikkeld; enige flexibiliteit is niet uitgesloten: ook tijdens een wetenschappelijk congres wordt wel eens gelachen. Maar daarmee is de wetenschappelijke betekenis niet getekend, aldus Popper: *“Our discussion is controlled, though plastically, by the regulative ideas of truth and validity”* (Popper 1974a: 239). Daar lijkt een risico aan te zitten. Want door te veronderstellen dat met de argumentatieve (dan wel descriptieve) functie ook alle andere functies als vanzelf geïmpliceerd zijn (Popper 1974: 236: *“Whenever I speak I cannot help expressing myself”*) is, althans volgens schrijvers als Kunneman (1986) aan zaken als authenticiteit en effectiviteit in wetenschapsbeoefening wel eens onvoldoende aandacht geschonken. Uitspraken zouden, met andere woorden, vooral of uitsluitend naar hun beschrijvend karakter worden geïnterpreteerd, terwijl mogelijk het aspect van expressie of appèl veel relevanter is voor interpretatie (in termen van: hoe is een uitspraak *bedoeld* en hoe wordt hij *opgevat*) in een bepaalde context. Daarbij is de verhouding van zichzelf tot anderen bepalend. Dat geldt al bij *welbewuste* expressie: dan is de verhouding tussen expressie en descriptie een

subject-object verhouding gegeven: “Wie ‘ik’ zegt, of, sterker nog, ‘ik ben mijzelf’ bevestigt hiermee ook onvermijdelijk dat hij niet zichzelf is maar iemand die als het ware van buiten af naar zichzelf kijkt” (De Martelaere 1997: 42). Popper (1974: 235-6) vat de expressieve taalfunctie *an sich* uitdrukkelijk op als iets tussen de spreker/schrijver en zichzelf; daarom is ‘welbewuste zelfexpressie’ bezwaarlijk *alleen* maar als expressie te benoemen. Reflectie op zichzelf en op eigen handelen veronderstelt een (onder)scheiding van schepper en geschapene.

Hoe dit ook zij, sociaalwetenschappelijk onderzoek placht, nogmaals volgens Kunneman, in een positivistische denktrant nogal eens voorbij te gaan aan taaluitingen en functies daarvan die niet uitdrukkelijk een descriptieve bedoeling hadden. Hiermee zou een contrast tussen zogenaamde illocutionaire en propositionele taalhandelingen geïntroduceerd zijn in plaats van propositionele als een vorm van illocutionaire te zien: namelijk *bedoeld* als descriptie in plaats van als bevel, belofte, etcetera. Mensen verkeren niet uitsluitend met elkaar door naar de hun omringende werkelijkheid te verwijzen. Anders gezegd: proposities (beschrijvingen van de werkelijkheid) moeten als illocuties worden opgevat, als bijdragen in een gesprekssituatie en niet als zelfstandige, contextloze, uitdrukkingen die in meer of mindere mate met ‘de’ werkelijkheid corresponderen. Dit uiteraard onder het voorbehoud dat het toepassen van classificaties van taalhandelingen in een gegeven context een hypothetisch aspect kent: in een metataal - die beschrijft hoe subjecten zich met bepaalde taalhandelingen tot elkaar verhouden - is opnieuw ‘alles’ tot uitspraken gereduceerd die zich bij uitstek op hun beschrijvend aspect laten beoordelen. Op zijn beurt kan dit de beschreven subjecten tot *selffulling en -destroying prophecies* brengen. De classificatie überhaupt van taalhandelingen is een zaak van reflectie over taal, met geen ander doel dan adequate *beschrijvingen* te kunnen geven. Daar is het uiteindelijk ook wetenschap voor.

Over de taalhandelingen het volgende. De Oxford-filosofie (Austin, Ryle, Strawson), die gericht was op het verhelderen van taalhandelingen, en ook niet verder kwam dan dat (Hacker 1996, Magee 1997), onderscheidde in de eerste plaats ‘locutionary acts’, dat wil zeggen het bewegen van mond, tong, kaken, stembanden, kortom het fysiek aspect van het spreken, of, bij het schrijven, het bewegen van de hand en het regelmatig verversen van de inkt van Ego. In de tweede plaats is er de ‘perlocutionary act’, het voortbrengen van een effect bij Alter: hij schrikt, wordt blij, geïrriteerd. En in de derde plaats is er de ‘illocutionary act’ te onderscheiden: Ego stelt een vraag, doet een verzoek, belooft iets, beweert iets, enzovoort. Door Searle, geciteerd bij Habermas (1982), zijn deze ‘illocutionary acts’ verder geanalyseerd, waarbij hij als de elementaire eenheid van analyse de volgende taalhandeling beschouwt: “Ik [performatief werkwoord] je [propositioneel deel]” (bv “ik zeg je dat de banen van de Nederlandse vlag rood, wit en blauw zijn”). Met het uitspreken van een performatief werkwoord (beloven, zeggen, waarschuwen) wordt een handeling verricht die

dat werkwoord representeert. Habermas nu onderscheidt in de performatieve werkwoorden drie groepen: constaterende taalhandelingen (ik zie, merk, hoor, constateer, etcetera), regulatieve (ik adviseer, beveel, etcetera) en expressieve (ik vind, bedoel, streef, beken, etcetera). De constaterende taalhandelingen worden door hem dus als vorm van performatieve taalhandelingen gezien.

Te bedenken valt dat Popper met deze constaterende taalhandelingen als zodanig vermoedelijk niets kon, omdat persoonlijke constatering als object in Wereld 2 (waarover later meer) niet voor discussie vatbaar zijn. Dit neemt niet weg dat ze in het alledaags sociaal verkeer frequent voorkomen en dat wetenschappelijke proposities hoe dan ook *gedacht* kunnen worden als te worden voorafgegaan door 'ik zie dat...' Poppers positie is te karakteriseren met de woorden dat in elke propositie ook expressie en appèl meeklinkt, getuige ook het hiervoor gegeven citaat. Als expressie staan de uitdrukkingen echter niet ter discussie. Maar misschien is zelfs het belangrijkste dat bij Popper discussies niet zozeer plaatsvinden over constatering als wel over beschrijvingen, verklaringen of interpretaties. Een en andere neemt niet weg dat *ogenschijnlijk* descriptieve uitspraken in plannen primair als expressie moeten worden opgevat. Wanneer in het Streekplan Friesland 1994 staat dat Leeuwarden de hoofdstad van Friesland is wordt daarmee niet beoogd iemand iets bij te brengen of eventuele aanspraken van Drachten of Heerenveen te ontkrachten maar om expressie te geven aan het provinciaal streven, de sociaaleconomische en culturele positie van Leeuwarden in Fryslân te versterken of op zijn minst te handhaven, om een wat gedateerd planologisch cliché te gebruiken.

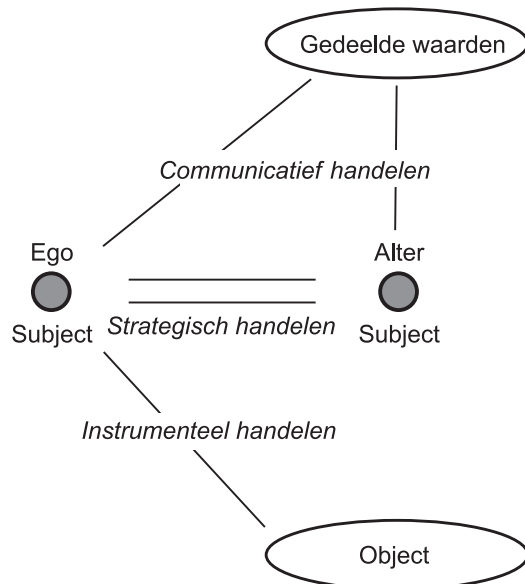
De draad van het (in Habermas' en Kunnemans ogen) onterechte onderscheiden van illocutionaire en propositionele taalhandelingen in het sociaalwetenschappelijk onderzoek weer oppakkend: Wanneer een probleemstelling bijvoorbeeld zogenaamd niet operationaliseerbaar bleek te zijn, was dit nogal eens de bias van de onderzoeker, die slechts oog had voor descriptieve aspecten en voor zich geen taak zag weggelegd in discussies die daarover niet expliciet gingen. Deze houding ging samen met een claim dat descriptieve aspecten beslissend kunnen zijn in enige oplossing van een vraag: de 'wetenschap' als ultieme oplosser van 'levensvragen', een functie waaraan ook waarzeggers en tovenaars hun gezag ontleen. In planologenland – en daarbuiten – valt dit te traceren in het gezag dat aan 'onderzoek' soms wordt toegekend: scheidsrechter in moeilijke situaties, waarover in hoofdstuk 4 meer¹⁴. Kunneman (1986) heeft betoogd dat de empirische sociale

¹⁴ Zie ook Van Egmond (2007), die de omgang met onzekerheid m.b.t. luchtkwaliteit in zoneringskwesities belicht: juist het onzekerheidsgebied (rond de maximale normstelling) genereert discussies tot aan de Raad van State toe. Naarmate de onzekerheid toeneemt en de belangen groter worden zijn 'toevallige' observaties meer beslissend. Overigens hanteert Van Egmond een 'dichotomie' wetenschap en beleid waarbij 'wetenschap een

wetenschappen, zoals ze nogal eens beoefend worden, weliswaar een antwoord hebben op bijkans elk probleem, maar dat dat antwoord een zekere oppervlakkigheid niet altijd ontzegd kan worden. De waarheidstrechter, zoals hij die noemt, vraagt zijn tol. Want in de sociale wetenschappen is toch, ondanks de erkenning van het verschil met de natuurwetenschappen (namelijk dat intenties, handelingen en creaties van sociale actoren van binnen uit begrepen kunnen worden) de nadruk te veel blijven liggen op het waarheidsgehalte van kennis. En dit ondanks de ontwikkeling van het interpretatieve (hermeneutische) model - waarover in hoofdstuk 2 meer - in oppositie met het natuurwetenschappelijke model (Kunneman 1986: 158, 159). Volgens Kunneman biedt Habermas een oplossing voor dit kennistheoretisch tekort, dat overigens, nog steeds volgens Kunneman, ook nog gepaard gaat met een maatschappijtheoretische lacune. Wat betreft het kennistheoretisch tekort gaat het om Habermas' visie op waarheid als een communicatief begrip: de geldigheid van inzichten die van leefwereldnoties gebruik maken of daarnaar verwijzen kan niet alleen cognitief gefundeerd worden ('correspondentie met de feiten'), maar vereist ook een rationele fundering van normatieve uitgangspunten en expressieve gezichtspunten (Kunneman 1986: 187). En wat betreft de maatschappijtheoretische lacune: de hermeneutiek gaat voorbij aan zaken als machtsverschillen, een kwestie waar Habermas volgens Kunneman ook niet echt uitkomt. Wel zou – en dit is bedoeld als correctie op Kunnemans interpretatie – Habermas' aandacht voor de 'schrale' instrumentele, en deels ook strategische relaties tussen actoren en tussen meeromvattende omstandigheden en actoren, de zogenaamde kolonisering van de leefwereld, als indicatie van zijn omgaan met machtsverhoudingen kunnen worden beschouwd. Van een hermeneutisch te interpreteren verhouding is daarbij geen sprake, omdat hij die bij uitstek in het communicatief handelen gerealiseerd ziet, dit ter onderscheiding van strategisch handelen, voortkomend uit welbegrepen eigenbelang en instrumenteel handelen waar effectiviteit bepalend is. Figuur 1.1. geeft een schematisch overzicht

bèta-connotatie heeft: het 'harde' (wat niet hard blijkt te zijn) van de wetenschap versus het 'zachte' van de beleidsvoering. Uiteindelijk representeert 'wetenschap' in zijn betoog wel weer de descriptieve aspecten die (terecht of ten onrechte) beslissend zouden zijn. Als instrumenteel denkend wetenschapsbeoefenaar verwondert hij zich over de effecten van descriptieve proposities op geadresseerden, wat bij een minder eendimensionaal perspectief ingecalculeerd zou zijn. Zijn betoog valt te interpreteren als kritische reflectie op eendimensionaal toepassen van normen: niet de inhoudelijke aspecten van de normen maar het omgaan ermee in het praktische beleid leveren de problemen op - voldoende reden om over empirische claims in beleidscontexten te reflecteren: ook wetenschap!

Figuur 1.1. Habermas' typologie van het handelen



van deze handelingscategorieën¹⁵, die in hoofdstuk 3 en 4, getransponeerd in een beleidskader, verder uitgewerkt zullen worden. En voor het overige kan aan Kunnemans diagnose van het sociaalwetenschappelijk onderzoek een zekere tendentieuzeheid niet worden ontzegd; sterker nog, zijn diagnose draagt het risico in zich dat taaluitingen van bestudeerde actoren in analyses 'slechts' als signaal en expressie worden geïnterpreteerd in plaats van als welbewuste en van inzicht blijk gevende opmerkingen, een kwaliteit die 'eigenlijk' alleen bij

¹⁵ Deze interpretatie is gebaseerd op Koningsveld en Mertens (1986) en commentaar daarop van Kunneman (1987). In tegenstelling tot de laatste, die instrumenteel handelen van sociaal handelen onderscheidt, wordt instrumenteel handelen (door Koningsveld en Mertens omschreven als handelen dat gegeven doelen met behulp van standaardtechnieken realiseert) hier opgevat als vorm van sociaal handelen: namelijk als interventie in een sociaal complex. In het spraakgebruik is deze betekenistoekenning herkenbaar in uitdrukkingen als "instrumenteel gebruik van...", wijzend op verantwoordiging dat men als *object* is bejegend. Het schema is te interpreteren als een classificatie (van boven naar beneden) van handelen op grond van consensus tussen subjecten, van dissensus tussen subjecten en van 'command & control' waarbij subject Ego medesubject Alter als object beschouwt: hiermee zijn machtsverhoudingen in een sociaal systeem geïndiceerd.

wetenschapsbeoefenaren te verwachten zou zijn¹⁶.

Habermas reduceert de vier bij Popper genoemde taalfuncties weer tot drie, met weglating van de evolutionaire connotatie: waarheid (descriptie: correspondentie met de werkelijkheid), juistheid (appèl: normatieve geldigheid van de taalhandeling, gegeven de context) en authenticiteit (expressie). Habermas (1982: 369 e.v.) onderscheidt de argumentatieve functie niet als een aparte: geldigheidsaanspraken voor elk van de functies kunnen in principe argumentatief gefundeerd worden; dit geeft de eenheid van rationaliteit in de verschillende waardensferen¹⁷ (voor wat zo iets waard is). In zekere zin had Popper hier ook wel oog voor, door bij elk van de taalfuncties een 'regulatief idee' te onderscheiden. Waar Popper een hiërarchie van authenticiteit naar argumentatie concipieerde als neerslag van de ontwikkelingsgang van de (menselijke) evolutie, legt Habermas – met het oog op sociaalwetenschappelijke analyse (en met inachtneming van terzake waargenomen tekorten) – de accenten juist andersom. Ook Ultee (1977: 9 e.v.) heeft al een andere plaats voor de 'argumentatieve functie' bepleit: namelijk *onder* de descriptieve, waarmee hij aansloot op Piaget (1965), die de morele en cognitieve ontwikkeling van kinderen analyseerde. Ook Habermas beroept zich op Piaget.

Al te uitvoerig ingaan op deze discussie voert te ver. Een aantal opmerkingen volstaat. Daarbij in de eerste plaats deze, dat onderscheid moet worden gemaakt tussen hoe iets is *bedoeld* en hoe iets kan worden *gerationaliseerd*. De indruk wordt gewekt dat in de terzake gevoerde discussie aan dit onderscheid onvoldoende aandacht is besteed. Zo wijst Ultee erop dat - het moet geografen aanspreken - een kaart niet denkbaar is zonder dat er van een argumentatieve functie sprake is. Hij brengt dit naar voren in zijn bespreking van Popper, die met het voorbeeld van de kaart was gekomen als een representatie van een 'uitdrukking' die in Popper's visie wel beschrijvend was maar niet argumentatief. Ultee erkent het bestaan van puur beschrijvende kaarten maar wijst op het feit dat de karteerder zelf een argumentatieve functie heeft gehanteerd. Hij heeft bepaalde dingen gekarteerd, heeft andere weggelaten. Het is evenwel goed onderscheid te maken tussen de overwegingen die de cartograaf in zijn vakbekwaamheid heeft gevolgd en de reacties die hij, *door de kaart te presenteren*, bij de kijkers beoogt, ongeacht of deze reacties inderdaad plaatsvinden.. Zo kan ook bij het kiezen van de kleuren groen, oranje en rood bij verkeerslichten onderscheid worden gemaakt tussen de waarnemingspsychologische inzichten van de ontwerper enerzijds en de reacties

¹⁶ Institutionalisering van wetenschapsbeoefening brengt het risico met zich van de ontwikkeling van een wij-zij-denken: de wetenschapsbeoefenaar tegenover 'de anderen'.

¹⁷ Deze zienswijze van Habermas ('eenheid van rationaliteit' in verschillende waardensferen) duidt op een gebruik van het begrip rationaliteit in beschrijvende zin: een (hypothetische) claim ter 'verklaring' van verschijnselen/samenhangen.

van de weggebruiker in termen van het ‘begrijpen’ van het signaal anderzijds. Daartussen kan licht schijnen.

De regelmatig in de dag- en weekbladen verschijnende kaarten van Rijkswaterstaat onder het motto *VanAanaarBeter* over wegafsluitingen en omleidingen laten mooi het verschil zien tussen bedoeling en effect van de kaarten. Bedoeling is (naar aangenomen mag worden) het informeren van de weggebruiker teneinde onnodig oponthoud te vermijden, of het effect daaraan conform is, is een andere vraag. Figuur 1.2 betreft omleidingen van verkeer van Breda naar Utrecht naar aanleiding van werkzaamheden op de Merwedebrug bij Gorinchem (periode 15-18 mei 2009). Na enig zoeken toont het kaartje zeer vaag enige blokjes op de Merwedebrug die de werkzaamheden indiceren. Omleiding vindt plaats vanaf het knooppunt Hooipolder, zowel via Empel (’s-Hertogenbosch) als via Dordrecht. Dat na Hooipolder niet kan worden doorgereden als men een bestemming in het Land van Altena heeft laat de kaart *niet* zien. De bijpassende tekst wijst wel op een omleiding via Geertruidenberg (niet aangegeven op de kaart) maar bij de afrit van de A27 naar de A59 wordt dat niet aangegeven, zo blijkt uit eigen ervaring op zaterdag 16 mei des avonds, komende uit Antwerpen met bestemming Giessen (Land van Altena). Merkwaardig is ook het gebruik van pijlen met de letter U: *zowel* voor de omleiding via Empel naar Utrecht *als* voor het bestemmingsverkeer naar Werkendam. In het Land van Altena aangekomen langs Heusden (niet op de kaart aangegeven) wezen de borden met de U echter allesbehalve naar Werkendam maar naar Zaltbommel, overigens wel de manier om in Utrecht te geraken. Wanneer de cartograaf zich zou hebben verdiept in de boodschap die overgebracht moet worden dan zouden de omleidingspijlen met meer accent ten opzichte van het wegensysteem aangegeven zijn (nu vallen ze weg), zou bij Hooipolder een forse dwarse streep aangegeven zijn ter indicatie van de barrière, zou het wegensysteem in het Land van Altena eenvoudig zijn weggelaten en zou de zwarte pijl met ‘Werkendam 23’ eveneens weggelaten zijn – hij wordt ook niet verklaard. Figuur 1.2 geeft het kaartje van Rijkswaterstaat, Figuur 1.3 een voorstel tot verbetering.

Figuur 1.2 is als *zelfexpressie* van Rijkswaterstaat voor weinig discussie vatbaar: motieven, rationalisaties, eventuele dwang der omstandigheden, de goede bedoelingen om de automobilist te informeren, het gebruik – uit efficiëncy-overwegingen – van een standaardkaart voor heel Nederland waaruit uitsneden worden gedaan, het zijn evenzovele veronderstellingen die er met betrekking tot dit aspect weinig toe doen. In de perceptie van de kijker/lezer is de kaart een signalering van het feit dat Rijkswaterstaat blijkbaar iets wil melden en op grond van eerdere soortgelijke kaarten mag de lezer denken dat er ergens bij Rotterdam en ’s-Hertogenbosch – de meest gedetailleerde plekken op de kaart en dus de meeste aandacht trekkend – iets aan de hand is. Als beschrijving van de ‘werkelijkheid’ laat de kaart een aantal (enkele en dubbele) lijnen zien, 2- en 4-strookswegen representerend, deels met elkaar verbonden door cirkels (die doorgaans geen rotondes voorstellen maar

knooppunten met afslagmogelijkheden). Daarnaast komt de barrière bij de Hooipolder en de omleiding bij Raamsdonk (wat correcter is dan Geertruidenberg) niet op de kaart voor. Door de deficiënte beschrijving en door het accentueren van zaken die er niet toe doen laat de kaart zich moeilijk lezen.

Figuur 1.3, aanmerkelijk minder gedetailleerd dan 1.2, laat duidelijk zien waar barrières zijn: Hooipolder en de Merwedeburg bij Gorinchem. Met een lichtere tint dan de hoofdomleidingsroute (via Rotterdam en eventueel 's-Hertogenbosch naar Utrecht) wordt aangegeven waar eventueel nog wel in de *richting* van Utrecht op de A 27 gereden kan worden. De doelgroep – de automobilist uit Breda met bestemming Utrecht, eventueel Land van Altena – krijgt een helder beeld van de omleggingen. Niet ter zake doende details als knooppunten met andere autowegen zijn weggelaten; de duidelijkheid van de kaart – signaleringsfunctie – maakt een legenda bijna overbodig. Van een beschrijving is zeker sprake maar niet van een argumentatieve functie – met een kaart valt ook niet te discussiëren. Dat waarnemen op zichzelf al een min of meer uitgekristalliseerd theoretisch kader vooronderstelt – men neemt iets waar omdat men het 'selecteert' op grond van allerlei overwegingen – wordt door Ultee tegen Popper gebruikt als argument dat de argumentatieve functie aan de beschrijvende voorafgaat. Dit zou een Popperiaan moeten aanspreken, want Popper heeft niet opgehouden te betogen dat waarnemingen (en beschrijvingen) door 'theorie', hoe rudimentair ook, gestuurd worden. Maar als *functie* wordt de argumentatieve functie door Popper uitdrukkelijk gezien in termen van reflectie op bedoelingen en beoogde effecten (*a means of rational criticism* (Popper 1982a: 82), niet als interne verantwoording of rationalisering, al behoeft daarbij een kritisch (reflectief) aspect niet te ontbreken.

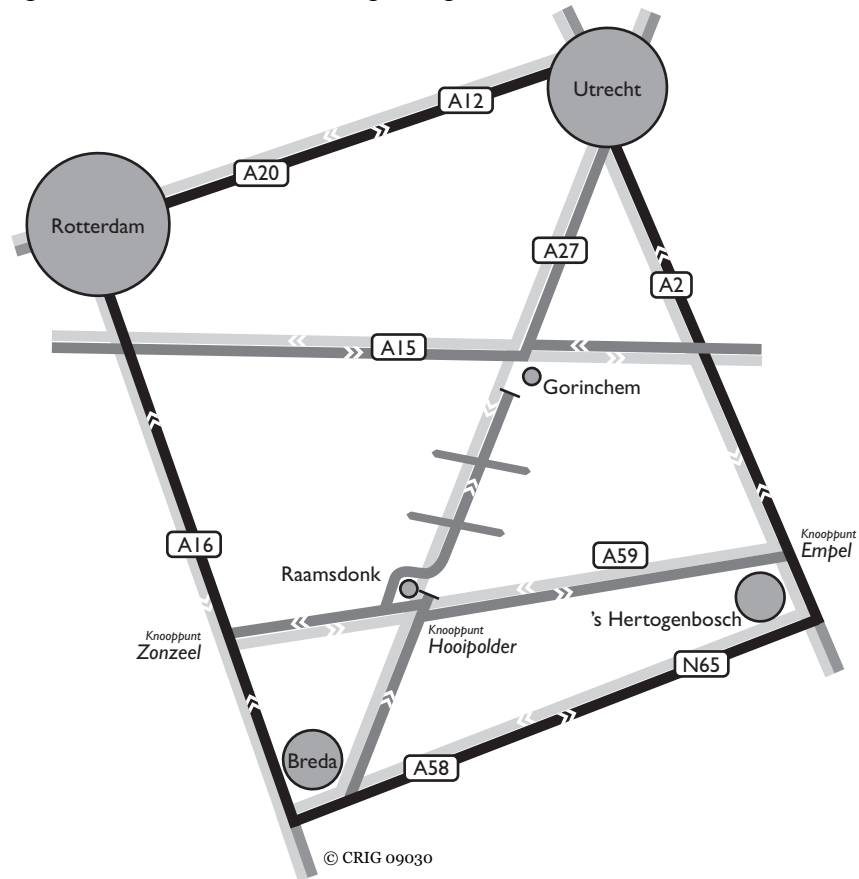
Dit neemt niet weg dat men behalve beschrijvende uitspraken ook normatieve in een logisch verband kan zetten, zoals Ultee aangeeft: 'niet mogen stelen' impliceert dat men ook geen fietsen mag stelen. Maar het voorschrift, bij varen over een vaarvergunning te moeten beschikken impliceert niet dat men bij het vissen een visvergunning nodig heeft.

Maar of dit argument (!) inderdaad de argumentatieve functie onafhankelijk doet zijn van de beschrijvende valt nog te bezien. Met deze normatieve uitspraken is immers impliciet ook een wereld *beschreven* waarin van fietsen, stelen, varen, vissen en vergunningen sprake is. Popper (1982b: 148) benadrukt de verwantschap tussen ethische en kennistheoretische principes: feilbaarheid, redelijkheid en het naderen tot de waarheid. Dit is door Magee (1997: 262) geïnterpreteerd als zou Popper moraal zien als concretisering van rationeel denken. Popper bepleit een kritisch pluralisme dat zich van relativisme hierin onderscheidt, dat het niet voortkomt uit slappe tolerantie maar uit een zoeken naar waarheid (Popper 1982b: 145). Meer hierover in hoofdstuk 5. Dat morele (normatieve) uitspraken (ook) als appèl kunnen worden beschouwd (en zo vaak worden genoemd) zou de verleiding kunnen voeden dat ze laag scoren in de onderscheiden hiërarchie; maar Popper doelt hier op hun inhoudelijk karakter, niet op de wijze waarop ze door derden worden gepercipieerd: de signaleringsfunctie.

Figuur 1.2 Kaartje Rijkswaterstaat in Kontakt Land van Heusden en Altena dd 13 mei 2009 i.v.m. omleiding Breda-Utrecht als gevolg van werkzaamheden Merwedebrug



Figuur 1.3: Voorstel tot verbetering van figuur 1.2



Het interessante is nu daarbij dat Habermas een verbinding legt tussen de functies van de taal en 'werkelijkheidsdomeinen', twee zaken die bij Popper ook ter sprake komen maar niet op deze wijze worden verbonden, of het moest zijn dat Popper het bestaan of liever de ontwikkeling van Wereld 3 vooral toeschrijft aan de descriptieve en argumentatieve functies van de taal (o.a. Popper 1994: 92). Als werkelijkheidsdomeinen onderscheidt Habermas de objectieve werkelijkheid (corresponderend met de beschrijvende functie van de taal), de sociale werkelijkheid (corresponderend met

de normatieve geldigheid van een taalhandeling) en het innerlijk (corresponderend met de vraag naar de authenticiteit van een taalhandeling). Deze indeling doet sterk denken aan die van Popper, die Wereld 1 (de fysieke werkelijkheid), Wereld 2 (percepties, disposities, 'mental states') en Wereld 3 (cultuur in de meest brede zin) onderscheidt. De verschillen zijn echter niet te veronachtzamen: Wereld 2 bij Popper is die der percepties en innerlijke overtuigingen, die Popper weliswaar als noodzakelijk beschouwt, maar weinig status toekent. Zijn 'ontdekking' van Wereld 3 lijkt vooral te zijn ingegeven door onderscheid te willen maken tussen deze subjectieve overtuigingen en objectieve ontwikkelingen van inzichten. Wetenschap begint bij hem bij het voorkomen van proposities, uitspraken over de werkelijkheid (en geen uitspraken over het innerlijk, zoals *"ik geloof dat dat en dat het geval is"*: ontoetsbaar, slechts op de blauwe ogen van de spreker te beoordelen). Poppers afkeer (om het ietwat gechargeerd te zeggen) van Wereld 2 is ongetwijfeld ingegeven door zijn strijd met empiristen en positivisten, die tussen werkelijkheid, perceptie en wetenschap (in het ideale geval) geen licht (wilden) zien gloren. De wetenschappelijke discours (over objecten van wereld 1 (en 2 en 3)) is bij hem een element in Wereld 3.

Tabel 1.3. Poppers en Habermas' werelden

Wereld (nummering volgens Popper)	Popper	Habermas
1	Fysieke wereld	Objectieve wereld
2	Percepties, disposities	Innerlijke wereld
3	Producten menselijke geest	Sociale wereld

Daarentegen beschouwt Habermas de 'objectieve wereld' als een gegeven (in een handelingsarrangement), niet als een onderwerp van (wetenschappelijke) discussie. Popper is juist iemand die een kwalificatie als 'objectief' nooit aan 'de werkelijkheid' zal toekennen, maar slechts aan beschrijvingen ervan (die daarmee nog niet 'waar' behoeven te zijn, integendeel zou ik haast willen zeggen).

Het verschil tussen Poppers en Habermas' werelden is te herleiden tot het feit dat Habermas 'eigenlijk' een *sociale* 'theorie', althans een sociaalwetenschappelijk begrippenkader hanteert voor het interpreteren van waarheidsaanspraken: hij redeneert als socioloog, terwijl Poppers bijdrage in een *epistemologische* context moet worden gezien. Daarom is Habermas' kritiek op Poppers Wereld 3: *"Popper erwähnt neben Theorien und Werkzeugen wohl auch soziale Institutionen und Kunstwerke als Beispiele für Entitäten der dritten Welt; aber in ihnen sieht er nur Varianten einer Verkörperung propositionaler Gehalte"* (Habermas 1982: 119)

weliswaar begrijpelijk, maar ook niet zo terecht. Zeker kan men (zegt Kunneman) met Searle stellen dat uitspraken (proposities) “*niet uit zichzelf, [...] maar slechts op de schouders van illocutionaire handelingen [naar de werkelijkheid] verwijzen*” (Kunneman 1986: 217), maar dit doet tekort aan (bijvoorbeeld) Poppers afwijzen van de hermeneutische benadering, die hij ziet lijden aan het onvoldoende serieus nemen van medesubjecten: zij worden geacht binnen (door de gesprekspartner/analyticus vooraf geconcipieerde) kaders te denken en daaraan niet te kunnen ontsnappen (Popper 1996). Voor het ermee geïmpliceerde relativisme is Popper uiterst beducht. Popper is uitdrukkelijk geen rigide denker in termen van subject-object, zoals Kunneman (a.w: 21) suggereert. Zelfs valt Poppers ‘eenzijdige’ waarheidstheorie (correspondence to the facts) te verenigen met een meer subject-subject georiënteerd denken, wanneer men beseft dat Popper de descriptieve functie van de taal als de meer ‘doorontwikkelde’ en dus ‘rustend’ op de noties van effectiviteit (de appèlfunctie t.a.v. *medesubjecten*!) en authenticiteit beschouwt; maar het zou de overtuigingskracht hebben gediend wanneer daarbij ‘geldigheid’ bij Popper meer expliciet als intersubjectief begrip zou zijn geconceptualiseerd. Dat zou mogelijk misverstanden als bij Kunneman voorkomen hebben. Maar welbeschouwd doet dit verwijt Popper geen recht. De beschrijvende functie van de taal vooronderstelt bij hem de appèlfunctie (of signaleringsfunctie).. Een begrip als rationaliteit, dat door Popper uitdrukkelijk in een intersubjectieve context wordt geplaatst, namelijk in één waar sprake is van een gesprekssituatie met medesubjecten die voor redelijke argumenten vatbaar zijn, belichaamt de argumentatieve functie bij uitstek. Niet alleen in de zin dat men *opmerkzaam* wordt gemaakt op medesubjecten (als object, de signaleringsfunctie), maar deze medesubjecten ook als met *redelijke argumenten te overtuigen* (en *niet te overreden*) beschouwt, waarbij omgekeerd subject Ego zich ook openstelt voor het redelijk argument van medesubject Alter. Zaken als geldigheid en validiteit, en ook morele beroepen als een appèl op waarden en normen (daarmee appellerend aan morele opvattingen van medesubjecten, die de nog hogere functies van de taal indiceren) laten zich uitsluitend in een intersubjectieve context interpreteren. De controversen tussen Popper en Habermas lijkt dan ook te herleiden tot het wat verwarring scheppende appellerende karakter van de door Popper onderscheiden tweede (signaal)functie van de taal. Deze acht Popper in het dierenrijk aanwezig, maar in een sociaalwetenschappelijke context suggereert de term appèl eerder een beroep op morele waarden. Die worden dan vervolgens door Habermas uitvergroet tot de sociale werkelijkheid, corresponderend met de normatieve geldigheid van een taalhandeling. Daarbij is intersubjectiviteit een noodzakelijke voorwaarde. Maar bij Popper dient bij een appèl op morele waarden uitdrukkelijk gedacht te worden aan functies die de argumentatieve vooronderstellen: “*I believe that we may distinguish*

further functions of language – such as prescriptive or advisory or exhortative functions” (Popper 1982a: 83). Morele oproepen die een samenleving constitueren, kan men daartoe ook rekenen. Tabel 1.4 geeft een overzicht van de door Popper onderscheiden taalfuncties in termen van toenemende complexiteit tussen subject, medesubject en object van waarneming/analyse. Die complexiteit laat zich als volgt toelichten: bij expressie (van ego) is niet per sé sprake van een relatie met alter, van enige referentie met enig object behoeft evenmin sprake te zijn, bij signalering is sprake van gerichtheid op een ander, maar behoeft er van enige referentie tot een door ego en alter beiden gepercipieerd object geen sprake te zijn. Bij descriptie is dat laatste wel het geval, bij argumentatie probeert ego alter (zelfs) tot begrip te brengen, en bij moreel appèl poogt ego alter te brengen tot een gedeeld moreel oordeel met betrekking tot enig object, eventueel met inbegrip van hun onderlinge verhouding.

Tabel 1.4: Taalfuncties naar complexiteit (medesubject, object)

<i>Taalfunctie</i>	<i>Verhouding medesubject</i>	<i>tot</i>	<i>Verhouding tot object</i>
Expressie	0		0
Signalering	+		0
Descriptie	+		+
Argumentatie	++		+
Moreel appèl	+++		+

Concluderend valt het volgende te zeggen. Kritiek op Popper, als zou hij een rigide conceptualisering van subject-objectverhoudingen in (sociale) wetenschapsbeoefening voorstaan, is terug te voeren op twee misverstanden. In de eerste plaats, als zou de appellerende functie van de taal lager staan dan de beschrijvende, terwijl juist in het appèl op de ander de subject-subject verhouding zich realiseert. Dit is te weerleggen met de overweging, dat de appellerende functie bij Popper geassocieerd is met signalering; daar is inderdaad sprake van een subject-object verhouding: “ik zie jou”. Maar juist het morele (adviserende, waarschuwend, en wat voor andere performatieve werkwoorden er ook zijn te onderscheiden) appèl is een hogere functie, en impliceert daarmee de beschrijvende en de signalerende functie¹⁸.

¹⁸ Ironisch (in referentie tot Habermas’ communicatieve handelingsbegrip) is dat in de zogenaamde communicatiewetenschappen het begrip ‘communicatief’ uitsluitend in termen van signaleringsfunctie wordt gedefinieerd: de mate waarin ‘boodschappen’

Het tweede, hiermee samenhangende misverstand is, dat de argumentatieve functie 'lager' zou staan dan de beschrijvende. Daarbij wordt het verschil verwaarloosd tussen zaken die inderdaad 'samenhangen' enerzijds, en in een *beschrijving daarvan* een 'rationeel verband' krijgen 'opgelegd' door de onderzoeker/auteur anderzijds, die *als zodanig* voor discussie vatbaar is. Daarmee is die beschrijving een object in Wereld 3 geworden, en vatbaar voor reflectie en discussie.

Anders gezegd: het onderscheiden van de argumentatieve functie in de taal door auteurs als Habermas en Kunneman wordt verward met het bestaan van samenhangen in 'lagere' taalfuncties, die in termen van rationaliteit zouden kunnen worden *beschreven*. Met de appellerende functie à la Popper komen de medesubjecten (aanvankelijk als object) in beeld; deze functie belichaamt in essentie het *aanwezig* zijn van anderen. Het *verkeren* met anderen wordt door het communicatief karakter van de taal gerealiseerd. Dat geschiedt in termen van argumenten, waarmee een beroep op *het redelijk vermogen* van medesubjecten wordt gerepresenteerd. Verderop zal blijken dat het de helderheid ten goede komt, zich te realiseren dat bepaalde in de planningsliteratuur gehanteerde begrippen zoals rationaliteit, beter in een (moreel) appellerende, adviserende, op overtuiging van anderen geconstitueerde context dan in een beschrijvende context kunnen worden begrepen. En dat omdat juist een begrip als 'rationaliteit' zich niet ondubbelzinnig *als verschijnsel* laat analyseren. Zodra daarvan sprake is, komt uitdrukkelijk een subject-object-denken in beeld, waarbij beschreven subjecten als (willoos) instrument van eigen (door derden veronderstelde) disposities en contexten hun gedrag vertonen. In deze studie wordt daarvan welbewust afgezien. Gebruik van de term 'rationaliteit' in beschrijvende zin zou inderdaad een niet beoogde subject-object verhouding representeren. Daarmee is een uitdrukkelijk doel van deze studie gegeven: een appèl, een beroep op het hanteren van een ander perspectief dan in de analyserende beschrijvingen van planningsroutines heden ten dage (eind 20e / begin 21e eeuw) wordt gepraktiseerd. Daarmee is het tevens een pleidooi voor een zuiver taalgebruik, in het licht van de opmerkingen die hiervoor

worden herkend, met voorbijgaan aan waarheids- en geldigheidsaspecten. De samenleving wordt in een soort sociale ethologie gestroomlijnd tot een systeem waarin 'signalen' met meer of mindere effectiviteit worden 'afgegeven'. Daarin zijn zaken als 'imago' van belang: de indruk is bepalend, over inhoud en samenhang wordt niet verder nagedacht; vergelijkbaar is ook het gebruik van 'framing' in de beleidspraktijk: het maken van teksten (over beleid) in termen van hun attentiewaarde. Tekstanalyses die gebaseerd zijn op het bepalen van de frequentie van het gebruik van bepaalde woorden zijn hier eveneens te noemen: een tekst wordt zo slechts als een signaal opgevat – maar de *analyse* kan natuurlijk verder gaan!

aan de Engelse taalfilosofie zijn gewijd een, toegegeven, enigszins gedateerd streven.

Het onderscheid in taalfuncties dat Popper hanteert correspondeert, zeker in zijn uiteindelijke consequenties, in grote lijnen met de door Habermas (1982) in reflectie op Searle onderscheiden taalhandelingen, waarbij de 'constaterende' een context krijgen dankzij de regulatieve, die door 'argumenten' worden 'gevoed'. Op dit onderscheid van performatieve werkwoorden heeft Habermas zijn indeling in werkelijkheidsdomeinen gebaseerd: de objectieve werkelijkheid, de sociale werkelijkheid en het innerlijk. Dit is bij hem een opstap om tot een bredere dan puur propositionele (wat hij Popper verwijt) conceptualisering van wetenschappelijke begrippen als 'waarheid' te komen. Popper valt toe te geven dat hij de 'omweg' van Habermas niet nodig heeft om toch een subject-subject-georiënteerd waarheidsbegrip (als correspondence to the facts) te hanteren, namelijk in combinatie met een beroep op rationaliteit, en daarmee begrip van derden/medesubjecten. Poppers standpunt is eerder participierend, betogend, appellerend, terwijl Habermas met zijn sociaal-wetenschappelijke (en procesmatige) inkadering van het waarheidsbegrip eerder een *beschrijvend* standpunt valt toe te dichten, waarmee hij juist datgene bereikt wat hij wenste te vermijden, en (toch) weer uitkomt bij een denken in termen van subject en object terzake van waarheidsvragen. Popper koestert het 'mysterie' van de waarheid, Habermas beschrijft de condities waaronder die bestaat/ontstaat.

Naast directe perlocutionaire aspecten¹⁹ zijn, en daarop wordt in het volgende hoofdstuk nader ingegaan, er indirecte te herkennen in de performatieve werking van taal überhaupt: derden kunnen, gepland of ongepland, kennis nemen van taaluitingen en daar 'iets' mee doen, reflecteren, evalueren, op bruikbaarheid beproeven. Zodra woorden en zinnen zijn uitgesproken hebben ze een zekere autonomie, los van de spreker. Bibliotheken zijn niet voor niets Poppers favoriete voorbeelden als elementen van Wereld 3.

Dat de planologie zich niet alleen met huidige, maar ook met toekomstige standen van zaken bezighoudt verschaft *op zichzelf* niet een motief om andere dan descriptieve aspecten van de taal relevant te achten. Maar als sociale wetenschap ontkomt zij er niet aan. Het feit dat plannen naast een descriptie ook een expressie

¹⁹ Ter herinnering: locutionair: de fysieke aspecten van een taalhandeling; perlocutionair: het teweeg brengen van een effect bij anderen; en illocutionaire of performatieve aspecten: waarschuwen, constateren, beloven en dergelijke.

zijn en een normatieve functie vervullen is voldoende reden om de diverse taalfuncties over de volle breedte aandacht te geven. Taaluitingen moeten in hun context worden gezien: wie bezigt ze, wie zijn de geadresseerden, wat wenst men te bereiken (indien men al iets wenst te bereiken), wat voor rol spelen descriptieve aspecten daarin (die als empirisch wetenschappelijke claim doorgaans voor discussie vatbaar zijn). Navolgend overzicht biedt een proeve van een match van taalfuncties met een planologisch fenomeen als het bestemmingsplan. De onderscheiden functies van het bestemmingsplan zijn met name ontleend aan Rothuizen (1987, 1989).

Het ontbreken van een vulling bij de cel (zelf)expressie en functie in bestemmingsplan komt voort uit de omstandigheid dat expressie niet zinvol aan enige 'functie' gerelateerd kan worden. Zodra het gaat om functies in de zin van 'werking', of 'attentiewaarde', zijn hogere strata van taalfuncties in het geding. In ieder geval mag uit dit overzicht duidelijk zijn dat communicatie en planning te onderscheiden zaken zijn; een gelijkstelling, zoals bijvoorbeeld door Korthals Altes (1995) bepleit, is te simpel. Wel zij toegegeven dat Korthals Altes het communicatieve aspect hanteert in een betekenis die het puur signaleren te buiten gaat. Volledigheidshalve wordt gemeld dat Korthals Altes niet het bestemmingsplan voor ogen had in zijn beschouwingen over de planningsdoctrine, maar plannen op een meer strategisch niveau: zijn object van onderzoek was de VINEX²⁰.

²⁰ Voor een verkenning van toepassing van het begrip planningdoctrine op bestemmingsplanniveau: zie Van Grootheest 2004.

Tabel 1.5. Taalfuncties (met hun regulatieve principes) getransponeerd op aspecten van bestemmingsplannen (naar: Van der Meulen en Onnen 1991)

<i>Taalfunctie</i>	<i>Regulatief principe</i>	<i>Functie (in) bestemmingsplan</i>	<i>Voorwaarden, problemen</i>
(Zelf)expressie	authenticiteit	-	Organiserend vermogen
Signaalfunctie	effectiviteit	Communicatie (in primitieve, signalerende zin)	Gerichtheid op specifieke betrokkenen
Descriptieve functie	waarheid	Beschrijving gewenste situatie (bestemming)	Ruimtelijke inrichting (samenhang, kwaliteit)
Argumentatieve functie	geldigheid	Beoordeling van vergunningen, rechtszekerheid	Globaliteit, flexibiliteit

1.5. Ruimtelijke kunst en geografie

Geografen zijn lange tijd met een grote boog om ruimtelijke kunst heengelopen. Dat lijkt te zijn voortgekomen uit idee dat het tot hun opgave zou behoren ruimtelijke patronen 'te verklaren', aan te geven waarom een ruimtelijke configuratie op een bepaalde manier (en geen andere, dus als 'clock', in Poppers termen) is ontstaan. Een door Christo en Jeanne Claude in 1972 opgehangen 'Valley Curtain' in Rifle Gap leverde een *cloisonnement d'espace* (om met de oude Franse geografen te spreken) van de eerste orde, maar geografen werden er niet over gehoord: het had geen (voor geografen herkenbare) functionele betekenis, wellicht met uitzondering (als functioneel utilitair wordt geïnterpreteerd) van de komst van een enkele kunstliefhebber in een verder onbewoond gebied. De faam van het gordijn staat in geen verhouding tot de duur van het bestaan ervan: 28 uur na voltooiing werd weer met de verwijdering begonnen omdat het door een storm was beschadigd. Constant's 'New Babylon' begon pas enige aandacht te krijgen met het frequenter voorkomen van nomadische leefwijzen in grote steden en ruimtetyperingen als *space of flows* en *space of places* van postmoderne geografen als Castells²¹. Vanuit

²¹ Wel werd Constant al door J.H. van den Broek in 1962 voor een zogenaamd commentaarcollege uitgenodigd (Salomons z.j.). Maar dat vond dan ook plaats in het

een wetenschappelijke traditie meende men verschijnselen als resultaat van meer of minder geslaagde strevingen van mensen te moeten zien, ze moesten beschreven kunnen worden en (extern) verklaard. En daarbij was de benadering in hoge mate functionalistisch: ruimtelijke patronen van nederzettingen en interactie werden geanalyseerd naar hun functioneren en een ruimtelijk element als een kunstwerk was in die context hooguit een opmerkelijke aberratie, zo het al als enigszins relevant werd herkend. Een (in onze ogen te beperkt) empirisme bracht met zich de blik slechts te richten op wat was voorgevallen, en daar werd een bouwwerk van causaal werkende condities bovenop gezet²². Dat die strevingen *als zodanig* ook onderwerp van bewuste reflectie kunnen zijn, opzettelijk geïnitieerd en niet als willekeurig resultaat van externe condities behoeften te worden beschouwd werd in de klassieke geografie onvoldoende (h)erkend²³.

kader van een opleiding bouwkunde. Natuurlijk is het bezwaarlijk van een 'directe invloed' van Constant op ruimtelijke analyse te spreken: uiteindelijk was zijn concept *zelf* geïnspireerd door een waarneming van tijdelijk ruimtegebruik. Mogelijk valt eerder te denken aan 'framing' van zijn New Babylon als referentie in de analyse van (tijdelijk) ruimtegebruik, wat, ongeacht de herkomst van zijn concept, in ieder geval een manier is om 'anders' tegen ruimtelijke structuren aan te kijken: namelijk als ontwerp in plaats van als product van functioneel gebruik. Overigens is Constants idee (in beschrijvende zin) een communicatief en niet een interactief concept – wat de blokjeskaart (Fig 1.5) nu juist wel is.

²² Zoals recent nog bij het project Atlas van de Verstedelijking in Nederland, waarbij een typologie van stedelijke ontwikkeling wordt ontwikkeld in termen van padafhankelijkheid, situering ten opzichte van rivieroever, spoorwegen, autowegennet en grondsoort (Abrahamse en Rutte 2011). Geen opzienbarende typologie en vooral merkwaardig in de formulering voor het beoogd nut: van "belang voor opgaven rond bescherming, transformatie en stadsontwerp" (Abrahamse en Rutte 2011: 106). Hier lijkt de aloude opsomming van wetenswaardigheden van een plangebied te worden gecultiveerd die doorgaans (noodzakelijkerwijs) elke relatie met de voorgestelde interventie ontbeerde. Een noodzakelijke ruimtelijke interventie komt voort uit het voorzien in actuele/toekomstige behoeften en niet uit enige verwijzing naar eerdere interventies. Daarbij, terzijde; de keuze van de 35 grootste gemeenten voor het ontwikkelen van de stedelijke typologie is vatbaar voor discussie: men mikt op de grotere nederzettingen maar door het hanteren van gemeenten als eenheid komen ook relatief kleine steden als Emmen, Ede en Hoofddorp (met tussen de 57.000 en 73.000 inwoners in beeld. Wel is het Westland uitgesloten. Zou dat geen stad in een nieuwe vorm kunnen worden genoemd?

²³ Om ook een positief woord aan deze benadering te wijden: contextualisme waarvan het fysisch determinisme een vroege variant is wordt nog steeds als een honorabele benadering gezien.

Kunstwerken vallen doorgaans niet uit de lucht: er is sprake van een groot aantal instellingen en personen dat voor een idee gewonnen moet worden; veel drempels moet worden geslecht voor het kunstwerk is gerealiseerd. Te noemen zijn (in willekeurige volgorde): een gunstig politiek klimaat, een adequaat geformuleerde opdracht, een passend budget, artistieke kwaliteit, scheppen van condities om tot een optimale prestatie te komen, omgaan met populistische commentaren en zo meer. Waar dan een geograaf onbekommerd een ganse samenleving te lijf gaat in het verklaren van de ruimtelijke patronen waarin die zich heeft geopenbaard zou een enkele kunstenaar geen probleem op moeten leveren. Maar het is juist omgekeerd. Over de kwaliteit van ruimtelijke interventies werd zelden door geografen op een andere manier gereflecteerd dan in termen van functionaliteit. Kunstwerken werden hooguit gezien als representaties van machtsverhoudingen: mecenasen die zich geroepen voelden hun sporen in (wat tegenwoordig de openbare ruimte heet of geworden is) na te laten. Door ze te plaatsen in een functionalistische context – bepaling van het aantal bezoekers per jaar – werden ze voor geografen interessant en hoefden dezen zich niet het hoofd te breken over andere, inherente kwaliteiten, hoezeer die ook door ruimtelijke aspecten²⁴ kunnen zijn bepaald. Recente representaties van deze benadering zijn analyses die het belang van kunst en cultuur aan het bruto nationaal product of het vestigingsklimaat in steden voor bedrijven kwantificeren – alsof daar hun betekenis in zou opgaan. Of, in een wat ander perspectief: de mate waarin ze als referentie dienen bij het waarderen van een ‘plek’: als drager van een ruimtelijke identiteit.

Al met al verdient het beschouwen van een kunstwerk een bredere benadering dan één die alleen let op condities waaronder het is ontstaan, dan wel consequenties in ogeschouw neemt voor een meeromvattend geheel waarin het functioneert. Bij een kunstwerk vraagt men (zo een kunstwerk al een vraag zou suggereren) niet “Wat stelt het voor?”, maar “Wat is het?” (antwoord: een kunstwerk en daarna kan er nog een uitvoerige discussie volgen). Het is – eventueel – een vraag naar wat een kunstenaar heeft willen maken, niet of hij iets af wilde beelden. De vraag naar zijn rationaliteit wordt niet gesteld (De Martelaere 2000) en dat zou ook niet kunnen. Als kunstwerk is het een product van de (reflecterende) menselijke geest, een element van Poppers Wereld 3. Dat suggereert een analyseperspectief, breder dan alleen het vragen naar oorzaken en disposities. Het is ook een vraag naar beheersing van de

²⁴ Veelzeggend is dat in de artistieke uitvoering vaak ruimtelijk interpreteerbare categorieën relevant blijken te zijn: de compositie van een kunstwerk, het opbouwen van een spanningsboog, en zelfs in de literatuur het gebruik van middelen als witregels in een gedicht, een bondige tekst tegenover een wijldopige: ook ruimtelijke aspecten!

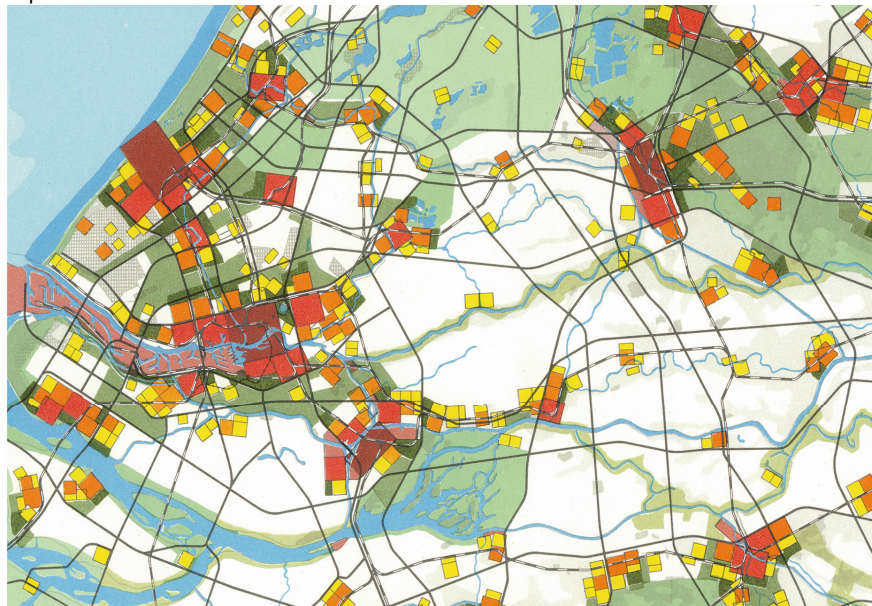
Figuur 1.4: Constant New Babylon - Den Haag (1964) 220 x 279,9 cm, Collectie Gemeentemuseum Den Haag. c/o Pictoright Amsterdam 2012. Het idee kwam voort uit een bezoek van Constant aan het Piemonteese stadje Alba in 1956, waar zigeuners hun kampement opsloegen onder de overkapping van een veemarkt. Geïnspireerd door Huizinga's *Homo Ludens* ontwikkelde Constant New Babylon als een utopische wereldomvattende netwerkstad waarin creatieve ideeën zich zouden ontwikkelen en routinematige activiteiten zouden worden geautomatiseerd. Hij visualiseerde deze utopie onder andere als een netwerk van boven de grond zwevende paviljoens, dat op diverse stadsplattegronden en ook wel uitgestrektere gebieden werd geprojecteerd.



stof, naar expressiviteit van het gemaakte, naar het vermogen om ideeën te materialiseren, naar de wijze waarop zaken (zoals steden) eventueel zelfs als 'object trouvé' een betekenis hebben die ze zonder die kwalificatie zouden missen! Het is ook de lef om eens voorbij te gaan aan triviale zaken als functionaliteit. Overgezet naar ruimtelijke analyse: waarom ruimtelijke patronen alleen verklaren uit achtergronden en oorzaken, of, kortom, disposities, en niet zien als een *idee* dat in meer of mindere mate geslaagd mag heten, in meer of anders dan (alleen)

functionalistisch opzicht? En, nog verdergaand: waarom wetenschappelijk bijdragen in dezen alleen beoordelen op de vraag in hoeverre een functie als 'mirror of nature' op adequate wijze is gerealiseerd?

Figuur 1.5 Fragment van de zogenaamde 'blokjeskaart' van de Tweede Nota Ruimtelijke Ordening (1966), waarin het toekomstig nederzettingenpatroon van Nederland als systeem van geschakelde woonmilieus werd gedacht. Mobiliteit is hier geen probleem maar een zegen, zoals de dichtheid van wegen laat zien. Versnippering van open gebieden door snelwegen is evenmin een probleem.



Nu moet worden erkend, en dat nuanceert het voorafgaande wel enigszins, dat in de meer actuele geografie deze benadering al wel ingang heeft gekregen. Ruimtelijke patronen worden ook beschouwd als neerslag van een idee in plaats van als toevallig resultaat van 'rationeel' menselijk handelen (bv Wagenaar 1998). In de stadsgeografie heeft dat ook al een wat langere traditie, omdat hier vanouds een onderscheid werd gemaakt tussen gestichte en ontwikkelde steden, met dien verstande dat erkend werd dat ook de eerste naderhand een ontwikkeling hebben doorgemaakt, waarmee het onderscheid tussen 'gesticht' en 'ontwikkeld' is gerelativeerd. Niettemin brengt analyse een verschillende vraagstelling met zich: in hoeverre is een (gestichte) stad als project gelukt dan wel onbedoeld als resultaat

van willekeurige ontwikkelingen, vanuit een grote verscheidenheid van gebruikers geïnitieerd, *niettemin* als een geslaagd geheel te zien?

Als (verre) voorloper van dit perspectief op 'ruimtelijke structuren als kunst' kan gewezen worden op de slag aan de Marne die door de Académie Française als kunstwerk werd geclassificeerd (Wesseling 2007: 142).

Natuurlijk is hier van accenten sprake. Ideeën en inzichten kunnen ook dispositioneel geïnterpreteerd worden. De Noordoostpolder met inbegrip van zijn centrale plaatsensysteem als ontwerp, kan als idee ook als product van het modernisme worden beschreven, maar voor het Friese centrale plaatsensysteem als historisch product lukt dit niet: dit komt *als zodanig* voort uit de veronderstelde geldigheid van Christallers centrale plaatsentheorie. Groningen neemt een tussenpositie in: een beschrijving van de centrale plaatsen in Groningen refereert doorgaans aan de dominante positie van de stad, opeens schiet Christaller hier te kort, maar om het historisch proces nu als een ontwerp te interpreteren gaat ook weer wat ver.

Reflectie op de betekenis van objecten die als kunst worden gezien resulteert in besef van de betrekkelijkheid van beschrijvende proposities. Subjecten verkeren niet uitsluitend met elkaar in het elkaar toeroepen van waarheden en onwaarheden. Kants vragen "Wat kan ik weten, wat moet ik doen en wat kan ik hopen" illustreren de betrekkelijkheid van de vraag naar de structuur van de werkelijkheid. Daarmee vraagt een analyse in termen van Poppers Wereld 3, waarin uitdrukkelijk de zelfstandigheid van de producten van de menselijke geest wordt benadrukt een benadering die het empirisme achter zich laat. Ook wetenschapsbeoefening zou zich explicieter dan gebruikelijk kunnen realiseren in teksten die verder gaan dan die welke de 'correspondentie met de feiten' beogen, hoe weerbarstig dit vraagstuk op zichzelf ook is. Er valt een parallel te trekken met de schilderkunst. Kritiek op de abstracte schilderkunst, als zou het afbeeldingsaspect onvoldoende gerealiseerd zijn, slaat terug op de empirische wetenschapsbeoefening, als zou alleen het verwijzingsaspect (naar de werkelijkheid) relevant zijn. Dat de zogenaamde figuratieve kunst niet zijn waarde ontleent aan de werkelijkheidsgetrouwheid (omdat het niet per se verwijst maar doel op zichzelf is, soms met verwijzingen) impliceert het goede 'recht' van de abstracte kunst. Te weinig wordt hieruit een les geleerd voor wetenschapsbeoefening. Taaluitingen, ook (juist) die in een wetenschappelijke context, verwijzen niet alleen naar iets maar hebben ook een performatief aspect, brengen wat te weeg, en zijn soms te zien als ritueel. Daarin kunnen ze op hun kwaliteit worden beoordeeld. Werkelijkheidsgetrouwheid van een beschrijving is soms onderwerp van discussie, soms wordt hij voorondersteld. Veel klassieke regionale beschrijvingen veronderstellen een samenleving die zich in een ruimtelijke

context schikt, in plaats van een die er creatief mee omgaat. En als dat dan al wel gebeurt wordt het begrip creativiteit weinig expliciet gemaakt. De vraag ‘hoe dingen gaan’ (en *rationeel* kunnen worden verklaard,) wordt ingehaald door ‘hoe dingen zouden kunnen of moeten gaan’ (en *redelijk* passen in enig taalspel). Daarmee is het centrale thema van deze studie geduid. Niet alleen beschrijving van een realiteit maar ook het zich rekenschap geven van een eventuele mogelijkheid tot verbetering daarvan – uiteindelijk is dat wat een planner beoogt, met inachtneming van het feit dat het begrip ‘verbetering’ niet ondubbelzinnig is – vraagt om reflectie. Maar ook de verhouding tot (beschrijvende) teksten zelf biedt een ingang naar een wetenschapsbeoefening die het beschrijven sec te buiten gaat: ironie. Daarmee zijn meer en andere taalfuncties dan alleen de descriptieve in beeld. Kortom: empirische wetenschap in traditionele zin heeft niet een antwoord op alle vragen. Maar het is ook lastig ‘wetenschap’ van ‘niet wetenschap’ te onderscheiden. Een discipline als kunstkritiek kent hermeneutisch-interpretatieve aspecten, kunst is hier object van analyse en het beschrijvend aspect staat bepaald niet voorop. De vraag of dit wetenschap is is onzinnig. Het Verenigd Koninkrijk kent (*town and country*)planning als ‘*an art and a science*’. Dit biedt openingen naar een kritische reflectie die voor de planning ‘het beschrijvende’ achter zich laat.

Bovenstaande biedt het vertrekpunt voor het verkrijgen van grip op de problematiek van planning als bewuste interventie en (ontwikkeling van) empirische inzichten. De hier gelegde basis zal in hoofdstuk 2 verder worden ontwikkeld.

1.6. Opzet van de studie

Deze studie volgt een pad dat zich gaandeweg vernauwt. In 1.3 is bepleit dat de verhouding tussen onderzoek en beleid niet slechts een eng empirisch wetenschappelijke invalshoek verdient, maar in een breder kader moet worden beschouwd. Daarom zal ook niet worden begonnen met het ontwikkelen van een uitvoerig begrippenapparaat om onderzoeksmatig vat te krijgen op deze verhouding. Als representatie van de verhouding van ‘denken en doen’ moet haar de verenging van zo’n conceptualisering (maak het empirisch onderzoekbaar, ‘objectiveer’ de verschillende verschijnselen, en operationaliseer de verschillende begrippen (bij voorkeur in roldragers van verschillende ‘belangen’ en alles is opgelost²⁵) vooralsnog worden bespaard. Dat brengt ook met zich mee dat wanneer de verhouding in termen van ‘wetenschap en beleid’ opgevat wordt geen moeizame definiëring van

²⁵ Bijvoorbeeld: Van Egmond 2007, Van Lohuizen en Daamen 1976, Van den Berg 1981, Van de Vall 1980.

‘wetenschap’ ontwikkeld behoeft te worden. De studie is gestoeld op het besef dat in de verhouding tussen ‘taal’ en ‘werkelijkheid’ geen sprake is van enige afbeelding alleen, maar dat met het schrijven van beschouwingen ook de werkelijkheid zelf kan veranderen. Het cliché, dat de betekenis van de uitvinding van het schrift en van de boekdrukkunst moeilijk zijn te overschatten, dringt zich op. Daarom heeft deze verkenning, met inachtneming van het feit dat producten van de menselijke geest een eigen autonomie kennen en zich ontwikkelen buiten de controle van hun makers, primair een appellerend en betogend karakter: zou het alleen een beschrijving zijn van een stand van zaken dan is daarmee impliciet een deficiëntie gemarkeerd.

Het pad wordt vervolgd met een verhandeling in hoofdstuk 2 over de relatie van de ontwikkeling van empirische inzichten met handelen. Dat wordt in hoofdstuk 3 getransponeerd op het beleid van organisaties, waaronder overheden. In hoofdstuk 4 wordt dit geconcretiseerd door specifiek naar planningstheorieën te kijken. Dat planning, naar de heersende mode (net als wetenschapsbeoefening), als routine dient te worden opgevat wordt in hoofdstuk 5 kritisch tegen het licht gehouden met overwegingen die zaken als waarheid en validiteit achter zich laten: bezinning op ethische achtergronden biedt een mogelijkheid tot ontsnappen aan veronderstelde conditionerende kaders. Wat dit voor planologische discussies kan betekenen wordt in hoofdstuk 6 geïllustreerd. Daarmee kan het betoog in zijn eerste drie hoofdstukken met een trechter worden vergeleken: van de abstracte relatie tussen denken en doen in het verklaren en interpreteren van handelen, via de beperking tot beleidsanalyses naar de analyse van planningstheorieën. Daarbij wordt uiteindelijk een benadering ontwikkeld die uitdrukkelijk meer participierend dan observerend is. Wordt gelet op het geheel, dan dringt zich de associatie met een notenkraker op met hoofdstuk 4, planningstheorieën, als de te kraken noot.

De ontwikkeling van empirische inzichten in relatie tot handelen wordt in hoofdstuk 2 gepresenteerd in de vorm van een verkenning naar de grondslagen van sociaalwetenschappelijk onderzoek: wat bedoelt men eigenlijk wanneer gedrag wordt ‘verklaard’? Dat heeft in eerste instantie, om redenen van doorzichtigheid, een sterk accent op individueel gedrag – keuzegedrag – en zou om die reden mogelijk ook met de grondslagen voor (psychologisch) onderzoek kunnen worden aangeduid. Kern hierbij is, dat het handelen van actoren gereflecteerd is, men overweegt het, vergelijkt mogelijkheden; consequentie daarvan is, dat bestudeerde actoren naast object ook mede-subject in een sociaalwetenschappelijke analytische context zijn. Daarvoor heeft Merton (1957) met zijn selffulfilling en -destroying prophecies al aandacht gevraagd. De voorgestelde wijze van analyse – rationele planning – claimt bij uitstek in een contingente werkelijkheid relevant te zijn.

Rationaliteit is daarbij geen beschrijvend concept, maar een appèl, een beroep, zowel op de naar inzicht hunkerende onderzoeker als op het bestudeerde handelend object (actor) van onderzoek. Rationele planning incorporeert daarmee ook een leereffect.

Bij de vraag hoe beleid zich analytisch laat benaderen komt in hoofdstuk 3 uitdrukkelijk de sociale context waarin gedrag of beleid zich realiseert aan de orde. De sociale 'bepaaldheid' van handelen of gedrag biedt een perspectief op de verschillende wijzen waarop subjecten met elkaar kunnen verkeren en de toepasbaarheid van het analyseconcept 'rationele planning' daarbij. In combinatie laten zich de hoofdstukken 2 en 3 beschouwen als een elementaire inleiding in het sociaalwetenschappelijk denken, zij het dat het planningsaspect er een uitdrukkelijke uitbreiding aan geeft.

In hoofdstuk 4 wordt op basis van de bevindingen uit de hoofdstukken 2 en 3 een 'programma' ontwikkeld om de verhouding tussen denken en doen, onderzoek en beleid, te omkaderen. Dit kader omvat het uitwerken van een tweetal perspectieven waarmee men de planningspraktijk kan benaderen, te weten het participerende en het observerende perspectief. Deze zullen worden ingezet om de aard van diverse 'planningstheorieën' te kunnen duiden.

In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de vraag in hoeverre 'denken', of beter 'wetenschappelijke verantwoording' een autonoom fenomeen is naast de pragmatische toepassingen en rationalisaties van empirische feed-back in beleid. Van belang is daarbij het Popperiaans uitgangspunt, dat wetenschap weliswaar een geïnstitutionaliseerde activiteit is, een sociaal proces, maar dat, in tegenstelling tot de zogenaamde 'sociology of science', zoals onder andere ontwikkeld door Mannheim, wetenschappelijke inzichten niet als *afgeleide* van sociale belangen en verhoudingen dienen te worden gezien; trouwens evenmin als puur persoonlijke zaken, los van enige sociale en institutionele context. Instituten in de wetenschap zijn een noodzakelijke voorwaarde, hoewel niet *'foolproof'* (Popper 1964: 157). De wetenschappelijke onderzoeker kan zich niet loszingen van de contexten waarin hij of zij verkeert. Die contexten worden in hoofdstuk 5 geduid vanuit morele maxims. Daarmee is het begrip institutionalisering niet volledig beschreven, het kan ook worden gevat in het verkeren van onderzoeksorganisaties met andere, zoals in 1.2. is aangegeven met betrekking tot de provincie Fryslân.

Het zich bewust zijn van contexten levert een basis voor een verkenning naar de betekenis van het begrip ironie in planologische analyses. Hierbij wordt aangesloten bij de pragmatische postmodernist Richard Rorty. Zijn gedachtegoed biedt een

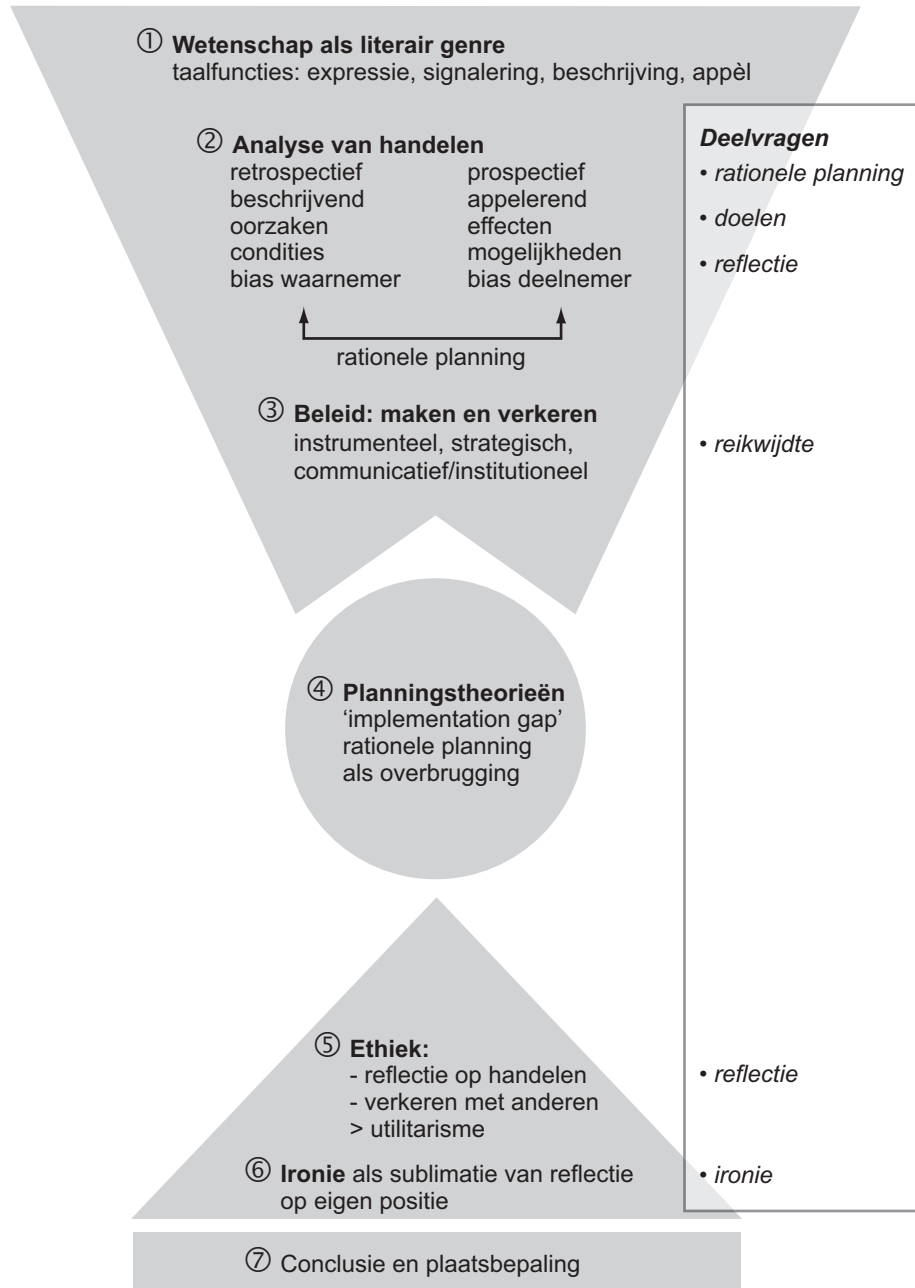
aanknopingspunt om de betekenis van reflectie op planningsroutines een plek te geven die het verkeren met anderen (professionals) in termen van het cultiveren van een gedeelde taal te boven gaat. Daarmee is in deze studie op diverse niveaus de relatie tussen 'denken' en 'doen' het centrale thema.

Hoofdstuk 6 bestaat uit een aantal essays waarin de 'werking' van ironie wordt gedemonstreerd. Daarmee is dit hoofdstuk vergelijkbaar met wat in een 'normaal' onderzoeksverslag de confrontatie met de werkelijkheid is: het empirisch onderzoek, het veldwerk, of welke benaming men het ook wil geven. Maar ook in eerdere hoofdstukken is zogenaamd 'veldwerk' te detecteren: teksten die kritisch gelezen en geanalyseerd worden. Daarmee is deze studie wellicht geen gebruikelijk verslag van een empirisch onderzoek voor zover die empirie in niet-talige verschijnselen gezocht wordt. Maar in 1.3 is al opgemerkt dat dichotomie van talige en niet-talige werkelijkheid te simpel is. Dat her en der in de tekst verwijzingen naar bestuurlijk-administratieve verhoudingen en verschijnselen voorkomen heeft geen andere functie dan het leggen van verbindingen met de planologische praktijk, niet om iets te bewijzen, maar om het betoog enige 'inbedding' te geven.

Hoofdstuk 7 tenslotte biedt een evaluerende terugblik, waarin met name wordt gereflecteerd op de betekenis van de bevindingen in het perspectief van vigerende opvattingen in de wetenschap der planologie.

Figuur 1.6. geeft de in deze studie gevolgde gedachtegang grafisch weer: een brede beschouwing over de wetenschap als literair genre vernauwt zich in hoofdstuk 2 over reflectie op de analyse van handelen, dat in hoofdstuk 3 nogmaals wordt verbijzonderd (en daarmee ook complexer gemaakt) in een reflectie op de analyse van beleid. Dit alles om een programma, rationele planning, te ontwikkelen om in te kunnen zetten als analyse-instrument voor planologische theorieën als de, enigszins plastisch uitgedrukt, te kraken noot. De planologische theorieën richten zich met name op het 'implementation gap' (in ruime zin), de spanning tussen denken en doen, ontwerp en uitvoering. De inzet van rationele planning betreft met name het reflectief karakter van deze theorieën. In hoofdstuk 5 wordt het planologisch gedachtegoed globaal benaderd vanuit een ethisch perspectief, als complement op de meer kennistheoretische invalshoek die in de hoofdstukken 2 en 3 is gevolgd. Dit mondt uit in de vraag op welke wijze de individuele onderzoeker en het meeromvattend culturele kader zich tot elkaar zouden kunnen verhouden. Een toenemende explicitering van de leefwereld brengt een toenemende noodzaak tot ironie met zich mee. Een en ander vindt uiteindelijk in hoofdstuk 6 een concretisering in een aantal essays.

Figuur 1.6: Grafische weergave van het betoog



1.7. Enkele opmerkingen vooraf

Het navolgend betoog kent enkele elementen die een wat nadere omschrijving van gehanteerde begrippen vereisen. Zoals gezegd wordt hier niet een compleet begrip-penapparaat ontwikkeld, omdat definities op zichzelf geen verheldering van het inzicht met zich hoeven mee te brengen. Snel vervalt men tot nominalisme (Popper 1969). Wel is het nuttig zich een aantal zaken te realiseren.

1. Naar zijn terminologie is de verhouding tussen onderzoek en beleid een enigszins gedateerde dichotomie. Dat geldt met name het begrip ‘onderzoek’. In het voorgaande is al aangegeven dat met ‘onderzoek’ een geheel van referenties met meer of minder empirische lading is geïndiceerd, waarbij een onderscheid kan worden gemaakt in, kortheidshalve aan te duiden, inzichten die voor waar worden gehouden en worden toegepast en inzichten die uitdrukkelijk nog nadere analyse verdienen. Al heeft onderzoek meer te maken met het verkennen en verwerven van nieuwe inzichten²⁶ dan met het toepassen van (geclausuleerd) zeker geachte, toch hoort dat laatste er ook bij al was het maar bij wijze van impliciete toets. Elke toepassing van inzichten heeft de impliciete functie van toetsing ervan. Op zichzelf zou mogelijk het woordje ‘analyse’ een goede remplaçant kunnen zijn van het wat verouderde ‘onderzoek’. In het navolgende zullen beide begrippen door elkaar worden gebruikt. Veroudering van een begrip, als zou het imago ervan verstoofd zijn, is op zichzelf geen reden het niet te gebruiken. Ook zonder zich aan de mode van het moment te (willen) storen is men – onontkoombaar – al genoeg kind van zijn tijd. Net als onderzoek kent ook beleid een aantal connotaties die het verdienen

²⁶ Wat ‘nieuw’ is, laat zich niet altijd ondubbelzinnig bepalen. Het ontdekken van een ‘nieuwe’ diersoort of plant in het Amazonegebied is bijvoorbeeld overduidelijk een vorm van westers ethnocentrisch denken. Iets kan een ‘vondst’ zijn voor een individueel onderzoeker, voor een forum dat er voor het eerst mee geconfronteerd is of voor een opdrachtgever voor wie een nieuwe wereld opengaat. Hier wordt met ‘nieuw’ bedoeld een inzicht dat in het wetenschappelijk Forum nog niet eerder aan de orde is geweest, maar wordt in het midden gelaten of dat mogelijk aan het geheugen van de Forumleden ligt. De sociale wetenschappen kennen een zekere cyclische beweging in de relevante topics. In de huidige geografie- en planningswetenschap is het, door de internationale oriëntatie, gebruikelijk zich eerder op Engelstalige bronnen te baseren of daarnaar te refereren, dan rond te kijken op lokaal niveau en uit wetenschappen als de in Nederland beoefende filosofie en sociologie relevante en stimulerende inzichten op zich te laten inwerken.

enigszins geëxpliciteerd te worden. Beleid kent reflectieve aspecten, bijvoorbeeld bij de ontwikkeling en vorming ervan en uitvoering van beleid vereist meer dan als een blinde de eens geformuleerde beleidslijn volgen. Onderzoek is daarmee niet een fenomeen naast beleid maar ook binnen beleid, dat een bredere betekenis heeft dan wat er ooit van is vastgelegd in een nota

2. De vraag doet zich voor wat onder onderzoek moet worden verstaan. In het alledaags spraakgebruik – en niet in de laatste plaats in het taalgebruik in allerlei organisaties – wil het onderscheid tussen data, informatie, kennis en inzicht wel eens vervagen. Dat houdt uiteraard ook verband met het eerder in dit hoofdstuk aangegeven verschijnsel, dat empirische ‘feiten’ als ‘hard’ worden gezien en in de beste positivistische tradities dienen om standpunten, koersen of beleidslijnen te ‘onderbouwen’. Strikt genomen onderscheiden ‘data’ zich van ‘inzicht’ doordat het eerste in aantallen bytes zijn uit te drukken (zoals de gedigitaliseerde beelden van het oppervlak van Mars) en het laatste niet (bijvoorbeeld begrip hebben van de werking van de getijden). Informatie en kennis nemen een tussenpositie in. Is in het algemeen te zeggen dat inzichten uitdrukkelijk gereflecteerd zijn, daarmee is nog niet gezegd in *hoeverre* ze gereflecteerd zijn (en gevalideerd). In de te bespreken literatuur wordt nogal eens van ‘kennis’ gesproken terwijl ‘empirische inzichten’ bedoeld zijn. Kennis pleegt dan nog wel eens als ondubbelzinnig, en ‘objectief’ in een bepaalde betekenis van het woord, beschouwd te worden, of als het ‘product’ van een afdeling ‘research en development’, een planbureau of een wetenschappelijk adviesbureau. Dat deze producten evenzogoed nog betwijfeld kunnen worden, behoeft niet eens zozeer te liggen aan hun wellicht dubieuze validiteit, als wel aan de selectiviteit waarmee ze in het geding worden gebracht. Hoe dan ook, empirische inzichten, ook van academische herkomst, zijn te bediscussiëren, ontkenning daarvan verdraagt zich slecht met Socrates’ (en Poppers) adagium dat we niets weten en zelfs dat niet...

3. Het is moeilijk om ‘onderzoeksresultaten’ te benoemen in termen van geaccumuleerde inzichten. Het is *in het algemeen* moeilijk zich voor te stellen dat ‘we’ steeds meer weten, of dat organisaties, (of een hype ten tijde van de milleniumwisseling uit de economische geografie: zelfs regio’s) ‘leren’. Grosso modo zullen organisaties thans anders georganiseerd zijn en geleid worden dan vroeger, maar dit alleen toe te schrijven aan verbeterde bedrijfskundige inzichten zou te ver gaan. Lerende organisaties, alleen geoperationaliseerd in termen van ‘lerende’ *functionarissen* zijn twijfelachtig. Hun interne mobiliteit verhindert het toepassen van lering uit gemaakte fouten: nieuwe posities vragen andere bekwaamheden, oude posities worden door nietswetenden bezet. Een ‘lerende organisatie’ is meer herkenbaar in

het organiseren van kennis en inzichten dan in het ontwikkelen ervan: “*institutional knowledge is not simple the sum of the knowledge of its members*” (Van der Heijden 2005: 135). Toch is ook met (zelf)ontwikkeling van inzichten (autopoësis) wel zeker een ‘lerend aspect benoemd (dat zelfs aan het hier gepropageerde ‘rationele planning’ valt te relateren).

Volgens sommigen valt zelfs in academisch-wetenschappelijke kringen nauwelijks van enige accumulatie van (sociaal-wetenschappelijke) inzichten te spreken. Zo wordt in Kuhns paradigmabegrip, ruim toegepast, niet zozeer accumulatie van inzichten (of steeds strengere toetsing van bestaande inzichten) verondersteld als wel het ontwikkelen van andere, niet per sé betere. Daarbij is er een zekere vaagheid in de begrenzing van wat – interpreterend – als een empirisch inzicht mag worden beschouwd en wat als een ‘Weltanschauung’, of een paradigma. Het gegrepen zijn door een idee kan een nuchtere empirische analyse in de weg zitten, maar omgekeerd heeft geen enkele empirische bevinding betekenis als daar niet een interpretatiekader bijgeleverd is.

4. Een aloud probleem is de vraag in hoeverre empirische inzichten persoonsgebonden zijn dan wel elementen in een algemeen gedeeld cultuurpatroon, alleen nog niet bij een ieder bewust. Toegepast op de praktijk: in hoeverre dient (doorgaans prijzig) onderzoek een beperkt aantal beleidsbeslissers van iets te overtuigen dat zij, als zij hun vakliteratuur hadden bijgehouden of aan geïnformeerde subalternen het oor hadden geleend, ook hadden beseft. Vergelijkbare beschouwingen kunnen worden gewijd aan de vraag in hoeverre een zogenaamde ‘kenniseconomie’, waarin tegenwoordig West Europa wordt geacht te participeren, werkelijk te maken heeft met wetenschappelijke inzichten. Veeleer lijkt sprake te zijn van een aantal professionele vaardigheden, die een bedding vinden in een maatschappij die daarop naar behoefte (of ook wel zonder die behoefte) een beroep doet. Het moderniseringsthema van de westerse maatschappij laat zich eerder analyseren als een specifieke manier van samenleven dan als een doorgaande penetratie van zogenaamde wetenschappelijke denkbeelden. Ook neolithische samenlevingen zouden als kennissamenleving getypeerd kunnen worden, alleen de schriftelijke bewijzen ontbreken. Uit de ontstaansgeschiedenis van steden in Mesopotamië valt te leren dat een maatschappelijke laag van priesters tot aanzienlijke invloeden in de ordening van de samenleving in staat was. De rol van de IT-consultant, organisatie-adviseur, economische raadgever of planningsprofessional, samen te vatten met de term kennismediator, lijkt in essentie niet anders. Hier wordt uitdrukkelijk geopteerd voor een invulling van het begrip onderzoek dat de routinematige professionele rolvulling, geheel in lijn met Popper, te buiten gaat: “epistemology without a knowing subject”.

“Ich bin der Geist, der stets verneint! Und das mit Recht; denn alles, was entsteht, ist wert, dasz es zugrunde geht” Mephistopheles, in J.W. Goethe, *Faust*, Erster Teil: 64. Insel Verlag (Surhkamp Taschenbuch Verlag) Frankfurt am Main 1974.

2. Onderzoek: analyse van handelen

2.1. Inleiding

Wanneer in dit hoofdstuk over onderzoek wordt gesproken wordt daarmee bedoeld sociaalwetenschappelijk onderzoek. Gewoonlijk onderscheidt men hierin zuiver en toegepast onderzoek, respectievelijk onderzoek dat om zichzelf wille wordt uitgevoerd en onderzoek dat beoogt toepassing te vinden in het beleid van instellingen of het gedrag van personen. Planologisch onderzoek wordt doorgaans van het toegepaste type geacht te zijn: onderzoek dat toepassing vindt (kan vinden, of zou moeten vinden, of dreigt te vinden, men kan hier verschillend over denken) in het beleid. Dat is ook de klassieke gedachte van het CIAM²⁷, Geddes en anderen, die ‘survey before plan’ als adagium hadden. De aard van sociaalwetenschappelijk onderzoek brengt echter met zich, dat wetenschappelijke reflectie op de maatschappelijke werkelijkheid op de een of andere manier interfereert met wat die maatschappelijke werkelijkheid zelf aan reflectie op handelen of gedrag laat zien. Dat maakt het lastig om toegepast onderzoek als een puur instrumentele toepassing van ‘zuiver’ wetenschappelijk onderzoek te zien. Afdoen van het vraagstuk van de verhouding van toegepast en ‘zuiver’ wetenschappelijk onderzoek met de woorden dat het een ‘voorwetenschappelijk’ probleem is (o.a. Van Houten 1970) is onbevredigend. Het zou uitgelegd kunnen worden als een geringschatting van wetenschappelijk onderzoek, als zou dat iets zijn dat zich niet kritisch laat evalueren. Maar nog onbevredigender is het om wetenschappelijk onderzoek niet uit geringschatting maar uit overschatting niet vatbaar te achten voor kritische beschouwing.

Aangaande de verhouding van zuiver en toegepast (sociaalwetenschappelijk) onderzoek merkt Van de Vall (1980) op dat misschien dan wel niet het zuiver weten-

²⁷ CIAM: Congres International d’Architecture Moderne, beweging van stedenbouwkundigen waarin onder andere ‘verwetenschappelijking van de planning’ werd gepropageerd: het zogenaamd planologisch vooronderzoek.

schappelijk onderzoek, maar wel het toegepast sociaalwetenschappelijk onderzoek directe bijdragen kan leveren aan de beleidsvorming. Hij suggereert het bestaan van 'tweeërlei paradigma', zuiver wetenschappelijk onderzoek en toegepast wetenschappelijk. Op grond van een aantal kenmerken valt inderdaad een onderscheid in deze zin te maken (Van de Vall 1980: 144 e.v.). Maar of dit onderscheid enige betekenis heeft is de vraag. In ieder geval is op Van de Valls onderscheid in epistemologische en implementaire validiteit naderhand kritiek gekomen, waarbij epistemologische validiteit in interne en externe validiteit (respectievelijk consistentie en generaliseerbaarheid) is uit te leggen en implementaire validiteit samen met strategische criteria de bruikbaarheids-validiteit, of simpelweg de bruikbaarheid bepalen (Swanborn 1999: 333). De uitvoerige literatuur aangaande meetinstrumenten en bepaling van effecten ter onderscheiding van schijneffecten van interventies, een aspect van de epistemologische validiteit (o.a. Swanborn 1999), zal hier niet nader worden besproken. Hier gaat de aandacht uit naar achterliggende noties betreffende de verhouding tussen inzichten en handelen. Tussen inzichten en handelen bestaat niet een eenduidige relatie, als zou met het gegeven zijn van doelen en inzichten in mogelijke effecten van handelen alles gezegd zijn. Dat blijkt al uit reflectie op de verhouding van 'zuiver' en toegepast wetenschappelijk onderzoek, waaraan een deel van dit hoofdstuk is gewijd.

Het is de moeite waard te onderzoeken in hoeverre de veronderstellingen die in het zuiver (sociaal)wetenschappelijk onderzoek een rol spelen verenigbaar zijn met die van het toegepaste onderzoek. Bij zuiver wetenschappelijk onderzoek wordt gepoogd gedrag of beleid te verklaren uit beginomstandigheden, oorzaken, empirische wetmatigheden, voldoende voorwaarden, intenties of ook wel redenen. Mag dit op het eerste gezicht een wat wonderlijk gezelschap van 'factoren' zijn (waarbij met name de begrippen 'reden' en 'factor' strikt genomen niet 'compatible' zijn, daarover hierna meer), de aanpak kenmerkt zich in ieder geval door een ruime toepassing. De onderzoeker verhoudt zich in een gebruikelijke subject-objectrelatie met zijn object van onderzoek: de handelwijze van een onderzocht individu, het beleid van een instelling, organisatie of eventueel de samenleving als geheel (hoe die ook zou moeten worden gedefinieerd). Ook als de onderzoeker zich scrupuleus met zijn geïnterviewde verstaat blijft van een subject-objectrelatie te spreken, al was het maar omdat de onderzoeksbevindingen worden *opgeschreven*, waarmee ze tot (autonoom) object (van discussie) worden. Dat dergelijk onderzoek, bij zeer intensieve betrokkenheid, ook een subject-subject aspect kent, en dat onderzoekers de invloed ondergaan van hun 'onderzochte populatie', wordt hier pro memorie gemeld.

In het toegepaste onderzoek staat gedrag of beleid ter discussie, onderzoek wordt

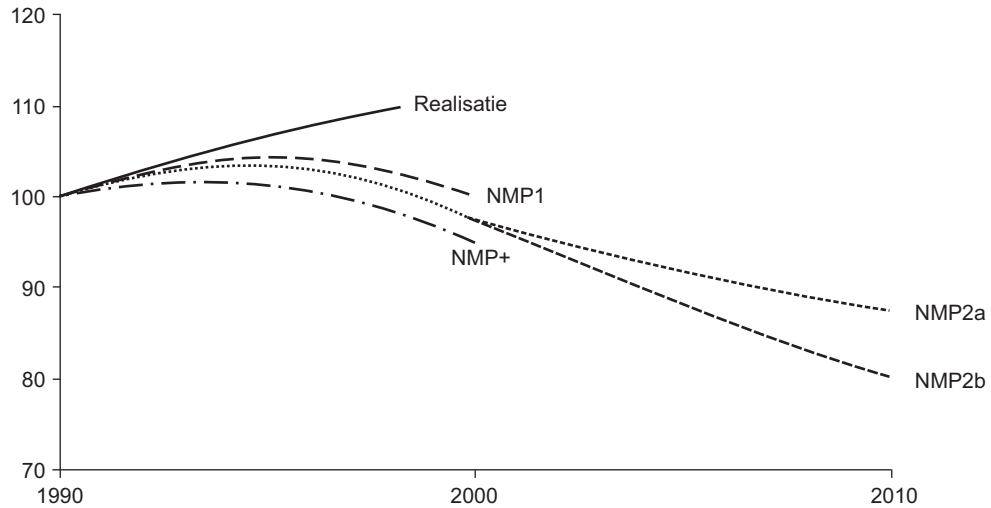
verricht ter overweging van een te voeren beleid. Beleid of gedrag wordt niet gezien als noodzakelijkerwijs voortvloeiend uit beginomstandigheden: er moet immers een keus worden gemaakt. Er is, in tegenstelling tot het zuiver wetenschappelijk onderzoek, sprake van een geadresseerde, doorgaans een opdrachtgever. Daarmee zijn de onderzoeksuitkomsten contextbepaald: de context van de geadresseerde, haar/zijn keuzesituatie, geeft de uitkomsten betekenis. De verhouding tussen onderzoeker en geadresseerde is een subject-subject-relatie, en weliswaar wordt over 'derden', voorzover een rol spelend bij die keuzesituatie, in een subject-object-relatie gesproken, maar waar het om gaat is het gedrag of beleid van de geadresseerde. Opdrachtgevers verhouden zich tot opdrachtnemers/onderzoekers in het toegepaste onderzoek niet (uitsluitend) in een subject-objectrelatie, instrumenteel, maar ook in een subject-subject-relatie, ook al hebben eerstgenoemden zelf mogelijk de illusie 'slechts' een opdracht te geven.

Het verschil tussen de twee benaderingen is dat de eerstgenoemde benadering 'de maatschappij in zijn ruimtelijke setting', om het nu maar algemeen te houden, impliciet opvat als een functionerend geheel dat door nauwgezette analyse te verklaren en daarmee (bij voldoende externe validiteit van het gehanteerde instrument) in zijn toekomstige functioneren ook te voorspellen zou zijn. Buiten het wetenschappelijk Forum is er geen sprake van een duidelijke geadresseerde. Bij een dergelijke aanpak past het *niet* dat er ook nog 'beleid' wordt gevoerd: alles gaat immers zoals het systeem functioneert volgens zijn bepalende condities en wat als beleids- en andere beslissingen wordt genomen is een noodzakelijke consequentie daarvan.

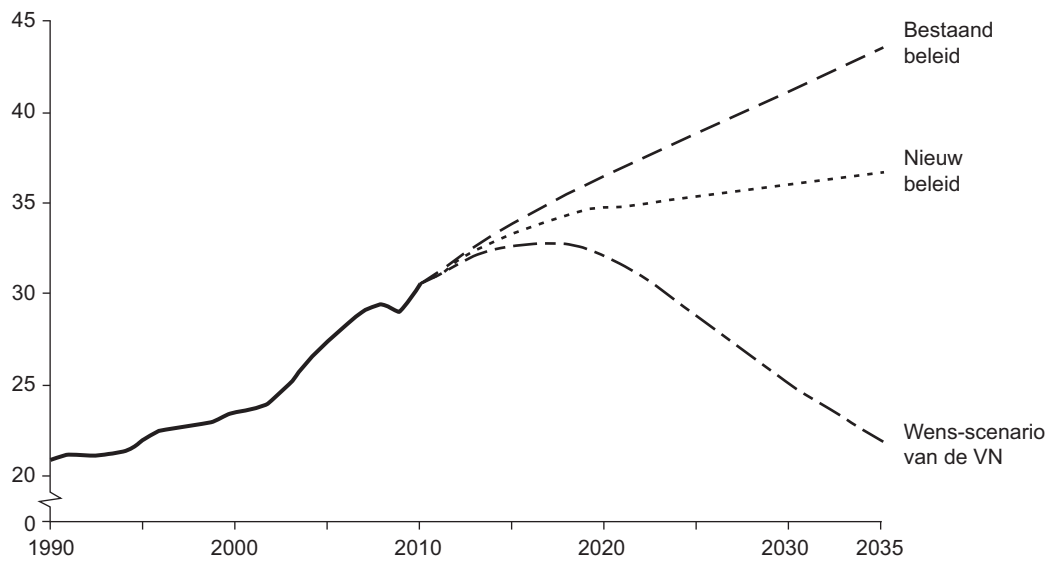
Daartegenover staat de beschrijving van processen en standen van zaken als gevolg van welomschreven beleid. Dan worden alle actoren, met *uitzondering* van de gezaghebbende instantie en zijn ondersteunende elite, geacht in hun functioneren gepredisposeerd te zijn. Met 'beleid' zou, populair gezegd, aan de knoppen van het systeem worden gedraaid. Een voorbeeld hiervan is het grafisch projecteren van beleidsconsequenties ten opzichte van ontwikkelingstrends 'zonder nieuw beleid'. Alsof in die ontwikkelingstrends al niet het (mogelijk als mislukt te kenschetsen) beleid uit het verleden zou zijn verdisconteerd.

Een mooi voorbeeld is het Nationaal Milieuplan in zijn diverse edities, maar ook de diverse mobiliteitsbeperkende plannen en projecten deden en doen goed mee.

Figuur 2.1. Ontwikkeling van de Nederlandse CO₂-uitwerp (1990=100) zoals te zien in de diverse Nationale Milieubeleidsplannen en zoals deze zich feitelijk ontwikkelt. (Bron: Biesiot 1998)



Figuur 2.2. Wereldwijde energie-gerelateerde CO₂-emissies per scenario in gigaton CO₂ (Bron: NRC 10 november 2011, bewerking World Energy Outlook (IEA))



Figuren 2.1.²⁸ en 2.2 laten zien dat wat in Nederland tien jaar geleden als urgent CO₂ beleid werd gezien na tien jaar op wereldschaal nog niets van zijn urgentie heeft verloren. Grafieken en goede voornemens lijken geen oplossing, en economische crises evenmin, gelet op hun tijdelijk karakter.

Onderzoek dat die ‘bepalende verbanden’ blootlegt is dan dienstbaar aan het beleid. Daarmee is de ruimte geschapen voor het doen van keuzen: het onderzoek is daarmee prospectief. Deze gaat niet uit van het bepaald zijn van ontwikkelingen, maar stelt het nemen van verantwoorde beslissingen centraal, hoe slecht die in de praktijk ook kunnen uitpakken. In deze vraagstelling schuilt een spanning tussen gepredisponeerd zijn van geanalyseerde en te beheersen objecten enerzijds en de zogenaamde handelings- of beleidsvrijheid van subjecten anderzijds.

Het is deze spanning tussen ‘bepaald zijn’ of ‘bepalen’ die nader licht kan werpen op de vraag hoe toegepast en zuiver wetenschappelijk onderzoek zich tot elkaar verhouden. Retrospectieve beschrijvingen ‘stollen’ handelingswijzen in beschrijvingen die, ingekaderd in allerlei relevante condities het vertoonde gedrag met enige plausibiliteit verklaren. Dit onderzoek gaat voorspellingen niet uit de weg: wat valt te verklaren, valt ook te voorspellen. Tegenpool is de prospectieve benadering die het handelen niet verklaart maar ter keuze stelt. De voorkeur tussen de twee kan worden gemaakt aan de hand van een analyse van het met beide benaderingen geassocieerde onderzoeksprogramma (Lakatos 1974). Dat zal worden verkend vanuit het ‘zuiver wetenschappelijke’ model van deductief-nomologisch verklaren²⁹. Een en ander mondt uit in de ontwikkeling van een andere aanpak: rationele planning, dat als model voor sociaalwetenschappelijke analyse de voordelen van de beide genoemde benaderingen combineert onder minimalisering van hun nadelen. De door Van de Vall en anderen veronderstelde onverenigbaarheid van, of tenminste spanning tussen zuiver en toegepast onderzoek wordt hiermee gerelativeerd.

²⁸ Mogelijk ter geruststelling: tussen 2000 en 2008 is de toename van de CO₂ uitwerp volgens diverse criteria (feitelijk, NAMEA (National Accounting Matrix with Environmental accounts (CBS)), IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change), IPCC gecorrigeerd voor temperatuur en Kyoto) met ‘slechts’ tussen de 1,2 en 5 % toegenomen. Toename volgens de feitelijke meting was het grootst, die volgens Kyoto-criteria het laagst.

²⁹ Dat het begrip ‘zuiver’ wetenschappelijk een ondubbelzinnige inhoud zou hebben is voor discussie vatbaar; Nagel (1971: 20 e.v.) bijvoorbeeld noemt vier typen verklaring zonder enige referentie aan meer of minder ‘zuiver wetenschappelijk’: deductief, probabilistisch, functioneel-teleologisch en historisch. Niettemin biedt het deductief-nomologisch model vanwege zijn rigiditeit een mooie start voor de beschouwing.

2.2. Een korte terugblik

In de sociale wetenschappen staat, enigszins traditioneel en met een geografische bias geformuleerd, de relatie tussen de mens (of de menselijke groep) en zijn omgeving (waaronder ook andere mensen/groepen) centraal. De vraag of menselijk gedrag situationeel (dat wil zeggen vanuit de omgeving) verklaard kan worden lijkt op het eerste gezicht nogal naïef: natuurlijk, zal men zeggen, kan gedrag zo verklaard worden, het kan begrijpelijk worden gemaakt, we kunnen ons inleven in een actor, die zich in een bepaalde situatie op een bepaalde manier, en niet anders, gedraagt. En het valt niet te loochenen dat het menselijk gedrag in verschillende omstandigheden ook inderdaad een verschillend, met de omstandigheden variërend karakter vertoont; daarnaast laten bij overeenkomstige omstandigheden mensen (of organisaties) een uiteenlopend gedrag zien, zodat ook de claim, dat naast omgevingsfactoren ook interne factoren een rol spelen, niet geheel zonder grond schijnt te zijn.

De zienswijze, dat het gedrag van mensen geheel of gedeeltelijk door hun omgeving wordt bepaald, is klassiek te noemen. Voor de sociale wetenschappen is zij het shibboleth van hun wetenschappelijke volwassenheid geweest (Bovenkerk *et al* (1978)). Werd de omgeving bij de sociale geografie wel zeer ruim opgevat, zij het met zeker aanvankelijk enige nadruk op fysische omstandigheden, andere sociale wetenschappen, op hetzelfde thema bordurend, beperkten het begrip milieu tot zaken als de groep, het sociaal systeem etcetera. De aard van de te bestuderen verschijnselen was (en is) bepaald door de aanwezigheid van relevant geachte relaties tussen mens en milieu. Zo kon in de tijd dat het fysisch determinisme in de geografie opgeld deed de stad volkomen achter de interessehorizon blijven – men concentreerde zich op zaken als een agrarische bedrijfsvoering of, iets ruimer, een duurzame bestaanswijze (genre de vie), waar het verband met bodem en klimaat (het milieu zoals door geografen onderscheiden) gemakkelijk gelegd kon worden.

Later, toen in de geografie de strikte bepaaldheid van menselijke bestaanswijzen door het fysisch milieu was vervangen door de gedachte dat mensen bij het vorm geven aan hun bestaan keuzen deden uit het/hun milieu (possibilisme) was toch de suggestie die er van de diverse regiobeschrijvingen uitging onmiskenbaar deze, dat men in het bestudeerde gebied kennelijk de dispositie had gehad zich op een bepaalde wijze in het milieu te schikken. De causaliteit werd er als het ware achteraf ingebracht/geconstrueerd. De regio, de specifiek ruimtelijke constellatie, kreeg zo een rol toebedeeld in het verklaren van gedrag (of, ruimer: de bestaanswijze, of de ruimtelijke organisatie). Thans nog klinken echo's daarvan door wanneer men geografen hoort spreken van specifiek ruimtelijke factoren: deze kunnen bij een

welwillende interpretatie de meest uiteenlopende verschijnselen in een nieuw licht stellen³⁰.

Ter verdediging van deze aanpak kan worden aangevoerd dat de geografie haar taak vooral zag liggen in het opstellen van regionalisering, ruimtelijke classificaties. Omgekeerd valt deze geringe pretentie ook te beschouwen als een tekortschieten in haar wetenschappelijke opdracht zo die er mocht zijn, zij het dat het begrip 'wetenschappelijk' dan wel in een zeer bepaalde (namelijk op nomologisch verklaren gerichte) betekenis wordt gebruikt. Met de zogenaamde 'new geography', die ook al weer op leeftijd is geraakt, is de behoefte om tot regionalisering te komen afgenomen. Inmiddels lijkt het regiobegrip en daarmee ook de regionale geografie weer een opleving mee te maken, waarin de aloude vraag in hoeverre de geograaf-waarnemer tot inlegkunde geneigd is in allerlei vormen terug komt. Onder een cultureel-geografische noemer wordt het als opdracht gezien betekenissen te bepalen die gebruikers aan ruimtelijke gehelen en fragmenten geven, waarbij natuurlijk de vraag is en blijft in hoeverre betekenissen zijn te *bepalen*. Een betekenis in deze zin *openbaart* zich eerder in concreet handelen en spreken in allerlei contingente situaties, dan dat een betekenis zou kunnen worden bepaald en beschreven in een concrete en afdoende *omschrijving*.

Deze heroriëntatie van de regionale geografie is een reactie op het modernistisch programma dat in de jaren tachtig was vastgelopen. Een tweetal auteurs, Buursink en Hoekveld, wordt opgeroepen als getuige voor de toenmalige crisis. Buursink pleit voor een specifieke ruimtelijke invalshoek: de (oude) vraag *"in hoeverre de regionale leefsituatie van mensen bepaald wordt door regio-specifieke omstandigheden, naast regio-externe omstandigheden"* (Buursink 1987: 199). Veelzeggend is in dit verband Buursinks opmerking dat *"de regionale geografie in de vorm van gebiedsstudies te zeer het gezicht van onze wetenschap naar buiten bepaalt, om blijvend gemist te kunnen worden"* (idem: 202). Daarbij onderscheidt hij zogenaamde 'wetenschappelijke' en 'maatschappelijke' regio's (idem: 204), de eerste als resultaat van wetenschappelijke analyse, de andere als praktische ruimtelijke indelingen als het werkgebied van een postkantoor, een gemeentelijk territoire etcetera. Maar of dit onderscheid zo sterk is als Buursink wil doen voorkomen is de vraag: *beide* zijn een

³⁰ Ook een begrip als ruraliteit blijkt de meest uiteenlopende zaken tot helderheid te kunnen brengen (Huigen 1996: 9 e.v.). Althans, als 'pool' in de dichotomie ' urbaan-ruraal' vallen er allerlei associaties van verschijnselen mee te typeren. Al met al duidt dat meer op een beschrijvend dan op een verklarend gebruik van het begrip.

product van de menselijke geest, een meer of minder autonoom, in elk geval kritisch te beschouwen element van Wereld 3 van Popper. Kunnen Buursinks opmerkingen naar de letter van de tekst worden gezien als het stellen van de academische discipline boven het wetenschappelijk inzicht, de opmerkingen zijn zeker ook te beschouwen als uiting van bezorgdheid over het weinig perspectiefvolle modernistische programma ten tijde van het schrijven van zijn beschouwing. Tevens klinkt er nog een Keuningaans regiobegrip in door, waar Keuning het als zijn opdracht zag het begrip regionalisme te 'vullen' met zaken als levensstijl, maar uiteindelijk ook met iets als bijdrage van een streek in de economische productie. Daarmee is het regiobegrip bij Keuning holistisch, meer dan het product van een willekeurige ruimtelijke classificatie (Keuning 1949).

Ook Hoekveld (1986) uitte, bij het afscheid van J. de Vries van het GIRUG³¹, zijn bezorgdheid over het weinig aansprekende karakter van de regionaal-geografische discipline met de titel 'Het vak in de stilstaande lift'. Hij onderscheidde de agogische (onderwijs)functie, de functie van regiobeschrijvingen voor de planning en de 'wetenschappelijke functie'. De laatste zou dan de essentie zijn, en de andere twee zouden afgeleiden daarvan zijn. Het blijft echter alles in de sfeer van de concipiëring van modellen op de (ruimtelijke) 'werkelijkheid' teneinde informatie te (kunnen) ordenen. Wetenschappelijke ambities zouden verder mogen reiken dan het (nominalistisch) ordenen van informatie en kennis.

Daarom is de ontwikkeling van het identiteitsbegrip in de (regionale) geografie een doorbraak gebleken. In plaats van zich te richten op allerlei ruimtelijke classificaties en constructies is het dan ook beter, *onderscheid* te maken tussen het doen van een beroep op een regionale identiteit in het motiveren van gedrag of beleid (van bewoners, waaronder bestuurders) enerzijds en het signaleren van een ruimtelijke verscheidenheid van uiteenlopende kenmerken anderzijds (Van der Meulen 1989a). Die kenmerken kunnen, maar behoeven niet een rol te spelen als symbool van de identiteit, dat wil zeggen het beroep dat in willekeurige gespreksituaties op regionaal bepaalde of geconstrueerde kenmerken wordt gedaan. Zo is de Friese taal weliswaar een onderscheidend element van Fryslân ten opzichte van andere provincies, maar *daarmee* nog niet een uiting van de Friese identiteit. Dat is pas het geval als de Friese taal als referentie dient in uiteenlopende gespreksituaties, waarmee het Fries een functie als identiteitsdragend symbool krijgt. Reflectie op de hiermee parallel lopende verhouding tussen 'beleven' en 'waarnemen' biedt de regionale geografie stimulerende impulsen, al dreigt steeds de verleiding om zowel de identiteit van regio's als hun *imago met behulp van onderzoek te bepalen* (Castells

³¹ GIRUG: Geografisch Instituut Rijksuniversiteit Groningen, later de Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen.

2000, Paasi 1991), daarmee vergetend dat het onderzoeksmatige instrumentarium nooit verder zal kunnen komen dan het bepalen van een imago aan de hand van een aantal openbaringen van de identiteit. Identiteiten laten zich niet bepalen en beschrijven maar hooguit ervaren. Zij openbaren zich. Het is daarom van belang zich bewust te zijn van beperkingen van onderzoek: niet alles kan worden beschreven en worden onderzocht. Daarbij kunnen beschrijvingen een performatieve werking hebben. Ontbreken van dat bewustzijn zou inderdaad een waarheidstrechter *avant la lettre* impliceren en wellicht zelfs cultiveren!

Tot slot nog dit: de gewoonte van veel geografen hun voor onderwijsdoelen ontworpen gebiedsbeschrijvingen/analyses³² te doen volgen door een blik in de toekomst aan de hand van allerlei voornemens die er met betrekking tot een regionale ontwikkeling bestaan, doet geen recht aan de werkelijke verhouding tussen geografie en planologie, hoezeer hun beoefenaren zich ook verwant voelen: planologie is geen in de toekomst geprojecteerde geografie. Presenteren van beleidsvoornemens als basis voor toekomstige ontwikkelingen doet in veel gevallen tekort aan het feit dat de meeste ruimtelijke ambities enig realiteitsgehalte missen, of op zijn best de expressies zijn van hen, die nu eenmaal de taak hebben, of het tenminste als hun taak zien, ruimtelijke voorstellen te formuleren. Realiseren daarvan is een tweede. Juist dat onderscheid, of anders gezegd: het analyseren van de spanning tussen voornemen en uitwerking maakt de planologie tot een interessante wetenschap, niet het voor adequaat of begrijpelijk accepteren van allerlei zogenaamde ruimtelijke ambities.

2.3. Analyse van gedrag

2.3.1. Inleiding

In deze en de volgende paragrafen wordt een aantal wijzen van analyse van gedrag (of handelen) verkend. Tussen gedrag en handeling valt onderscheid te maken: gedrag is te zien als een (meer of minder samenhangende) sequentie van handelingen, een handeling is een geïsoleerd te beschouwen bewuste en (meer of minder) afgewogen 'acte', met excuus voor deze wat tautologisch aandoende omschrijving. Dit suggereert dat gedrag een meer impliciet en een handeling een

³² Voorbeelden: KNAG (2001), *Compact geography of the Netherlands*, en diverse bijdragen in De Pater, Hoekveld en Van Ginkel (red) (1989), *Nederland in delen: een regionale geografie*.

meer expliciete bewuste afweging van mogelijke alternatieven kent. Verwijzend naar Habermas zou gedrag zijn habitat hebben in een meer of minder als vanzelfsprekend aangenomen leefwereld, terwijl met een handeling deze mogelijk verandert: hetzij dat een actor intervenueert in de bestaande wereld, hetzij dat hij zich eruit terugtrekt. Naarmate de analyse zich meer op de handeling richt, als intentionele daad, komen begrippen als een rationele beslissing in beeld, terwijl bij de analyse van gedrag meer op het aspect van gedrag als uiting van een cultuurpatroon wordt gelet. In de analyse van handelen wordt doorgaans de context als een variabele meegenomen. Zelden wordt handelen *op zichzelf*, als een geïsoleerde daad beschouwd. Toch zal hier eerst handelen in abstracte zin worden benaderd om aldus zicht te krijgen op variabele verklaringswijzen.

Verklaringswijzen kunnen op verschillende manieren worden geclassificeerd. Zo onderscheidt Van den Besselaar (2007: 46-49) causale, functionele en intentionele verklaringen, in deze volgorde een schaal van toenemende zelfbepaling vormend. De functionele verklaring zou passend zijn in een context waarbij van enig instinct, als informatieverwerkend systeem, sprake zou zijn, waarbij handhaving binnen een bepaalde omgeving (onuitgesproken) doel is, terwijl bij de intentionele verklaring een wezen wordt verondersteld dat zich expliciet doelen kan stellen. Reflectie en interpretatie zijn daarbij noodzakelijk. Hier zal een iets afwijkende indeling worden gevolgd, die zich overigens in zijn onderscheid van deductief-nomologische en rationele verklaringen wel voegt in termen van toenemende zelfbepaling. Uiteindelijk is het lastig, zo niet onmogelijk, handelen in wat voor omstandigheden ook onder één bepaalde gezichtshoek te analyseren. Daarbij valt nog te signaleren dat een 'typisch sociaalwetenschappelijke verklaring als de hermeneutische, waarover later meer, zich allerminst altijd in termen van 'zelfbepaling' laat benoemen.

In de analyse van handelen of gedrag zijn in hoofdzaak twee benaderingen te onderscheiden: de deductief-nomologische waarin een onbewust agerende actor wordt verondersteld, en de hermeneutische, inclusief die van het intentioneel handelen, waar een bewust agerende actor wordt verondersteld (Van Strien 1986). Vergelijkbare, althans sterk hiermee corresponderende benaderingen zijn de kwantitatieve en de interpretatieve benadering (Swanborn 1987) of de causale (vanuit oorzaken redenerend) en de rationele die vanuit redenen redeneert (De Boer 1980; Van den Beld 1982).

In deze paragraaf worden de vooronderstellingen verkend bij het verklaren van gedragswijze of een handeling. In deze zin bestaat een verklaring uit het geheel van antecedencondities waarmee een gedragswijze afdoende, dat is bevredigend, kan worden verklaard. De mate waarin een verklaring bevredigt is ter beoordeling aan het forum, het is niet iets dat aan niet-menselijke maatstaven kan worden

beoordeeld (De Groot 1982: 9). Anders gezegd: objectiviteit zal slechts tussen subjecten worden gevonden, objectiviteit is, *“meer specifiek, een kwestie van mededeelbaarheid”* (Glastra van Loon 1980: 145). Daarmee wordt impliciet afstand genomen van een klassiek subject-object-denken, waarin de waarheid van uitspraken gelijk zou worden gesteld met de objectiviteit van ervaringen, om Kunneman vrijelijk te citeren (Kunneman 1986: 211).

Als uitgangspunt wordt het deductief-nomologisch model genomen, een syllogisme waarbij door aangeven van beginomstandigheden en empirische wetmatigheden een stand van zaken kan worden verklaard (gereconstrueerd) of, en daarin schuilt grotendeels de aantrekkelijkheid van het model, voorspeld. In zijn ideaaltypische vorm de causale verklaring representerend, valt het deductief-nomologisch model ook goed als vertrekpunt te kiezen voor beschouwingen over de tegenvoeter ervan, de rationele verklaring.

Er is een aantal pogingen gedaan de twee te verzoenen (Dray 1957; Hempel 1965; Stegmüller 1974). Dat blijkt niet tot oplossingen te voeren die ondubbelzinnig in een bepaalde richting wijzen. (Stegmüller 1974: 427; Wesley 1982: 100). Zonder het werk van deze auteurs nog eens over te doen, zal hier een korte verkenning worden uitgevoerd naar de verhouding tussen de twee: er zal een aantal varianten, gebaseerd op variabele definiëringen van rationele actoren, in beschouwing worden genomen. Dat dit geen reprise is van het werk van de genoemde auteurs moge blijken uit de conclusie die aan het geheel zal worden verbonden: de behandeling is slechts een ‘opmaat’ voor iets anders, namelijk de formulering van een alternatief analysemodel: rationele planning. De nadruk zal meer worden gelegd op de overeenkomsten dan op de verschillen van de rationele en de causale verklaring: beide beogen reconstructie van gedrag, maar of empirische wetmatigheden hoe dan ook noodzakelijk zijn om tot verklaringen te komen is de vraag (Kuipers 2001: 99). En passant zal nog aan ‘situational analysis’ en ‘cyborgs’ (als analysans) aandacht worden geschonken.

2.3.2. Het deductief-nomologisch model

In zijn elementaire vorm is het deductief-nomologisch model (of Hempel-Oppenheimmodel) voor sociaal-wetenschappelijk onderzoek als volgt te formuleren (Hempel 1965: 471):

actor x bevindt zich in situatie y
 actor x is een rationele actor
elke rationele actor zal in situatie y gedrag z vertonen
 actor x vertoont gedrag z

Men kan dit verklaringsschema, het Quine-Duhem-principe volgend, op twee manieren hanteren. In het ene geval wordt de empirische wetmatigheid (de derde uitspraak) als de te beproeven grootheid beschouwd, in het andere geval wordt hij als de te construeren grootheid afgeleid uit de overige uitspraken: de bijzondere beginomstandigheden (de eerste twee uitspraken), alsmede de te verklaren stand van zaken (de laatste uitspraak). Het komt er, kort gezegd op neer: is de empirische wetmatigheid hypothese of werkhypothese, is hij te toetsen of wordt hij verondersteld (waar te zijn) en alleen maar toegepast in het syllogisme? De redeneerwijze die bij toetsing wordt gehanteerd is de modus tollens:

$(t \rightarrow p). \sim p, \text{ dus } \sim t$ (Popper 1972: 76).

Wanneer p uit t zou volgen, en p is onwaar, dan is t onwaar. Met andere woorden: bij niet voorkomen van de consequens (p) moet de antecedens (t) verworpen worden. Niet alle gebruikers van het Hempel-Oppenheimmodel volgens deze aanpak: alleen falsificationisten. Verificationisten redeneren volgens de modus ponens: $(t \rightarrow p). t, \text{ dus } p$ (wanneer t, dan p; welnu, t; dus p).

Hierna zal eerst een aantal mogelijkheden worden nagegaan van een toetsende aanpak, waarbij verschillende definiëringen van het begrip 'rationele actor' worden ingezet.

Daarna zal de vruchtbaarheid van een benadering waarbij niet van toetsen maar van gebruik als werkhypothese van de empirische wetmatigheid sprake is worden beproefd.

De empirische wet als te toetsen hypothese.

Benadering van de empirische wetmatigheid als te toetsen grootheid vraagt toepassing van Poppers falsificatieprogramma. Nodig is daarbij de potentiële empirische wet vooraf te formuleren en te voorspellen welke standen van zaken (de conclusie uit het hiervoor genoemde syllogisme) verwacht mogen worden bij een gegeven omschrijving van de bijzondere beginomstandigheden. Cruciaal is hier, wat onder een rationele actor, een der termen in de omschrijving van de beginomstandigheden maar ook een element in de empirische wet, moet worden verstaan.

Er wordt een aantal mogelijkheden belicht: de actor als rationele automaat (waarbij inzicht geen expliciet gegeven is), de (klassieke) alwetende actor en de suboptimaal handelende actor à la Simon. Vooruitlopend op de conclusie: het zijn de expliciet

veronderstelde inzichten bij actoren (bewust gedrag) die in dit verklaringsmodel problemen opleveren.

De actor als rationele automaat

Hier heeft de rationele actor de dispositie, in bepaalde omstandigheden op een bepaalde manier te reageren. Hij is voorgeprogrammeerd tot een bepaald gedrag. In het Hempel-Oppenheimmodel wordt deze hypothese expliciet verondersteld. Anders gezegd: de bestudeerde actor wordt opgevat als een rationele automaat, die op voorspelbare wijze zal reageren op veranderingen in zijn omgeving. Zoals bij verhoging van temperatuur een thermometer een hogere waarde zal aanwijzen, zo zal bij wijziging van omstandigheden een actor zijn gedrag aanpassen.

Deze zienswijze levert de zogenaamde paradox van het reflexieve gedrag op (Hofstee (1980). Wordt de bestudeerde actor een dispositie toegeschreven op grond waarvan hij handelt, dan vindt dat gedrag onbewust plaats. Deze optie kan men hanteren in geval van bestudering van bijvoorbeeld pathologisch gedrag: dit valt goed te verklaren als reactie op een prikkel (De Boer 1980: 15). Men spreekt hier ook wel van eerste natuur: *“het geheel van de in het organisme ingeschreven mogelijkheden van actie en reactie, van groei en ontwikkeling”* (Linschoten 1964). In Poppers termen valt hier te spreken van een fenomeen uit Wereld 2, waarin hij naast percepties ook disposities lokaliseert.

De psychologie zou met testen (in termen van Van Strien 1986:164: experimenteel bedrog) deze eerste natuur op het spoor moeten komen. De tweede natuur: *“het geheel van cultureel bepaalde vooroordelen en ‘idolen’ die mensen hanteren”* (Hofstee 1980: 181) zou dan niet tot het domein van de psychologie behoren. Andere sociale wetenschappen (en ook een modernere psychologie) zien dat anders. Tot reflexief gedrag zou ook behoren het reageren van actoren op kennisneming van bevindingen van empirisch onderzoek naar het gedrag van diezelfde actoren; men krijgt dan een bepaalde dispositie toegeschreven en men zal mogelijk juist daardoor anders gaan reageren dan met behulp van die dispositie kon worden voorspeld. Het resultaat van onderzoek verliest daardoor zijn validiteit. Zo kan men zich voorstellen dat wanneer in de sociale wetenschappen gesproken wordt over het belang van erkenning door derden als bijdrage in iemands welbevinden, dit sommigen subiet kan brengen tot het volkomen lak daaraan hebben: men wenst zich niet te herkennen in wat anderen over hun handelen beweren. De paradox valt niet te neutraliseren door als extra variabele bij het voorspellen/verklaren van gedrag kennisneming van het onderzoek als prikkel (let op het jargon) in de beschouwing te betrekken: het gaat niet om het kennisnemen alleen, maar ook om de inhoud van de ‘boodschap’. Selfdestroying en selffulfilling prophecies (Merton 1957) zijn klassieke voorbeelden van reflexief gedrag, door Merton vastgesteld bij inzichten over

verwacht gedrag van onderzochte actoren, maar uiteraard ook van toepassing bij zogenaamde wetenschappelijke inzichten, waarbij ze dan ook inderdaad tot de paradox van reflexief gedrag leiden. Een aanleiding (naast andere) om zich te bezinnen op de veronderstelde status van wetenschappelijke uitspraken ten opzichte van uitspraken in het alledaags sociaal verkeer.

De paradox van reflexief³³ gedrag kan men signaleren als een probleem waar de sociale wetenschappen nog niet uit zijn, zodat er kunstgrepen moeten worden genomen bij het ontwerpen van een onderzoeksopzet³⁴. Maar het probleem valt ook te zien als een uitdaging: misschien klopt er aan het causaal (dispositioneel) verklaren iets niet. Zo is de veronderstelling, dat actoren voorgeprogrammeerd zijn tot een bepaald gedrag in welomschreven omstandigheden, niet te verenigen met de aanname dat rationele actoren van vergissingen kunnen leren. Reflectie op handelwijzen *en* op ontwikkelingen daarin laat zich bezwaarlijk in een sjabloon vatten.

Immers, zou men het vermogen tot leren in het model opnemen, dan moet de actor *x* worden verbijzonderd tot één met een welomschreven ervaring, die in gegeven omstandigheden anders zal handelen dan iemand met een andere ervaring. Deze ervaringen moeten worden verstaan als ‘verwerkte’ ervaringen, empirische inzichten die de actor in de loop van de tijd, al handelend en reflecterend, deelachtig zijn geworden. Verschillende actoren, met dezelfde omstandigheden geconfronteerd, zullen echter, afhankelijk van hun verwachtingen (en disposities!), geheel verschillende ervaringen opdoen, ze zullen verschillende zaken ‘leren’. Wel valt te bedenken dat het begrip ‘leren’ verschillende betekenissen kan hebben (Popper

³³ Het gebruik van het adjectief ‘reflectief’ in plaats van ‘reflexief’ (dus handelen niet gezien als reflex, maar na bewuste afweging, hoezeer ook gemankeerd), biedt een opening naar een aanpak waarbij actoren worden geacht na te denken over hun handelen. Maar dan wel met verlaten van de claim een verschijnsel als ‘eerste natuur’ te betrappen. Volgens Kuipers (2001) zijn verklaringen in de psychologie doorgaans beredeneerde *afwijkingen* van intentionele verklaringen, waarbij deze betrekking hebben op (half)bewuste overwegingen.

³⁴ Hofstee stelt in dezen voor een gesloten, objectiverende benadering te kiezen (d.w.z. niet open, of participierend TvdM)). Hij schrijft: “*Als conclusie blijft dan ook staan de aanbeveling objectiever te werk te gaan naar mate het te onderzoeken gedrag reflexiever is, en vice versa*”(Hofstee 1980: 195). De mate van reflexiviteit van gedrag is echter moeilijk *bij voorbaat* te schatten; in principe is alle door de sociale wetenschappen bestudeerde gedrag (in meer of mindere mate) reflexief. Daarnaast valt reflexief gedrag ook als generalisatie van reflectief gedrag te zien: als bewuste keuzen systematisch te dezelfde handelingsvariant leiden, bijvoorbeeld bij regen de paraplu ontvouwen.

1974a: 249). Voor zover met 'leren' op het ontwikkelen van disposities (of vaardigheden) wordt gedoeld valt inderdaad in leerprocessen een onbewuste component te ontdekken, en Van Parreren (1982) heeft dan ook gewezen op de betekenis van deductief-nomologisch verklaren³⁵ in dit soort gevallen: hij maakt onderscheid tussen 'bedoeld' en 'bepaald' als dimensies van handelen³⁶. Bij de laatste zijn zogenaamde veldfactoren van belang, die het kader bepalen waarbinnen zich het doelgerichte handelen afspeelt (omgekeerd kan men ook zeggen dat door het kiezen van een intentie een geheel veld van bepalende factoren 'geactiveerd' kan worden). Maar wanneer men leerprocessen op andere wijze worden benaderd, namelijk niet in termen van 'subjectief geloof' of disposities (de Wereld 2 benadering) maar in termen van Wereld 3, het geheel aan (autonome) producten van menselijk handelen, waaronder theorieën, is het opnemen van leerprocessen in het deductief-nomologisch model niet mogelijk zonder het zelf inconsistent te maken.

Dit laat zich goed illustreren aan het gedrag van de wetenschappelijke onderzoeker zelf: diens gedrag, het ontwerpen en toetsen van hypothesen, kan worden gezien als leergedrag³⁷). De onderzoeker leert van vergissingen, van weerlegde hypothesen, hij

³⁵ Popper noemt het geloof in causaliteit metafysisch: *"It is nothing but a typical metaphysical hypostatization of a well-justified methodological rule – the scientist's decision never to abandon his search for laws* (Popper 1972: 248).

³⁶ Van Parreren maakt onderscheid in het handelingskader dat wordt gekozen (bedoeld, bijvoorbeeld gaan fietsen) en veldfactoren die een handeling zijn definitieve vorm geven (=bepalen: hard trappen wegens sterke wind). De invulling van de handeling stemt dan wel overeen met de bedoeling, maar vindt niet plaats krachtens die bedoeling (Van Parreren 1982: 257). Zo postuleert Van Parreren causale verbanden bij onbewust gedrag dat overigens, inclusief veronderstelde veldfactoren, wel bewust is te maken (TvdM). Overigens betoogt Van Parreren dat deze veldfactoren zelfs een voorgeschiedenis kunnen hebben van intentioneel leren. Van Parreren pleit uiteindelijk voor een benadering die zowel rekening houdt met het *bedoeld* zijn als met het *bepaald* zijn van handelingen (Van Parreren 1987). Daarbij vraagt hij ook aandacht voor *niet bewust doelgericht* handelen (o.a. Van Parreren 1986). Het zou ook niet juist zijn de maatschappij op te vatten als een samenstel van uitsluitend intentioneel handelende actoren, al verbreedt hij dan ook de betekenis van intentioneel handelen tot vormen van onbewust gedrag. Van Parreren (1982: 247) meldt overigens dat zijn visie (met het pleidooi voor een deductief-nomologische verklaring) minder ver afwijkt van die van De Boers (1980) pleidooi voor een rationele verklaring dan zijn 'Bedoeld en bepaald' zou suggereren (Van Parreren 1982: 247, voetnoot **).

³⁷ Zie ook De Groot 1982.

reageert niet als een automaat op een externe factor, i.c. de onderzochte omgeving waarbij hij voortdurend probeert een reeds weerlegde hypothese te verifiëren. Natuurlijk kan hier wel de onderzoeker naast worden geplaatst die er op uit is reeds bekende, of door hem beoogde inzichten te bevestigen; van enig leergedrag is hier geen sprake, eerder van een uit te dragen missie die, om zich te onderscheiden van collega's, zo mogelijk als *paradigm shift* wordt gepropageerd.

Zo moet dus met de causale verklaring het gedrag van de onderzoeker (*als onderzoeker*) van verklaring verstoken blijven. Het alternatief is dat de onderzoeker eigen (veronderstelde) disposities hanteert als omschrijving van de rationele actor; maar dan wordt de empirische wetmatigheid van het syllogisme onmiddellijk weerlegd bij de eerste de beste actor die wat anders 'geaard' is dan de onderzoeker. Daarmee is de conclusie dat een rationele actor, gedefinieerd als een actor met een bepaalde dispositie, niet geschikt is als element in een verklaring voor het gedrag waarvoor zich de sociale wetenschappen interesseren: een rationele actor kenmerkt zich hier juist door niet-rationeel gedrag, als een automaat die niet op grond van bewuste overwegingen handelt. Dat men op het gedrag van mensenmassa's zeer wel cognitief vat kan krijgen is als zodanig met deze conclusie niet in tegenspraak: zo zijn in situaties met beperkte handelingsmogelijkheden, zoals vluchtgedrag uit brandende stadions inzichten uit de granulaatfysica zeer bruikbaar. Beperktere handelingsalternatieven gaan hand in hand met grotere voorspelbaarheid van gedrag. Dat valt (impliciet) te stroomlijnen tot een dispositie, maar dan wel een die dat uitdrukkelijk is bij de gratie van de inzichten van de onderzoeker/observator: een abstractie van de *contexten* waarin individuen handelen. Op deze manier is handelen als bepaald/beperkt door contexten op causale wijze te benaderen. Evenzo kunnen zogenaamde cyborgs en hybriden, maar ook institutionele kaders als planningscontexten als verklarende factoren worden beschouwd.

Volledig inzicht

De gedachte dat een rationele actor volledig inzicht in de relevante omgeving heeft is een bekende veronderstelling uit economische theorieën die uitgaan van een volledig inzicht in marktverhoudingen van vragers en aanbieders. Tegelijk is deze optie in kringen van economen niet onweersproken gebleven (Blaug 1981).

Dit inzicht kan slechts worden verstaan als dat van een onderzoeker-waarnemer, die marktverhoudingen 'van bovenaf' in ogenschouw neemt en het gedrag van participanten op grond hiervan als adequaat kan benoemen. Maar het inzicht van de onderzoeker behoeft echter niet met dat van de bestudeerde actoren overeen te komen. Dat de onderzoeker eigen inzichten projecteert op de onderzochten, is weliswaar begrijpelijk, maar tevens een garantie voor het mislukken van de toetsing

‘in het veld’. Empirisch inzicht is naar zijn aard voorlopig en gebrekkig, het valt niet eens te zeggen in welke mate en in welke richting³⁸ en het zal dus nooit in concrete formuleringen in empirische wetmatigheden als deze kunnen worden opgenomen. Inzichten van een onderzoeker zijn voor het verklaren van gedrag zelfs minder adequaat dan inzichten van bestudeerde actoren waarnaar de onderzoeker slechts kan gissen.

De mogelijkheid van leren door handelen (‘al doende leert men’) is uitgesloten. Zo wordt de onhoudbaarheid van de hypothese van de alleswetende rationele actor opnieuw aangegeven door de wetenschappelijke onderzoeker die in relevante situaties geen inzicht heeft maar dat – door onderzoek – juist hoopt te verkrijgen, een alleszins rationele bezigheid zou men zeggen. Zoals al uit de formulering bleek is de alwetende economische actor een abstractie. Hayek zag deze economische actor dan ook als één die in marktverhoudingen *zoekende* is.

Tenslotte schiet de alwetende actor ook nog te kort on het verklaren van handelwijzen omdat niet expliciet wordt gemaakt waarom *bepaalde* inzichten wel, en andere niet worden toegepast. Met de introductie van een alwetende actor is het probleem van het verklaren van handelwijzen niet opgelost maar slechts verschoven.

De suboptimaal handelende actor

Door Simon (1978) is een rationele actor geïntroduceerd die in menig opzicht tegemoet lijkt te komen aan de problemen die de ‘klassieke’ rationele actor oproept. Simon stelt dat een actor nooit (of: in principe niet) een volledig inzicht heeft in zijn omgeving. Een actor neemt beslissingen met een zeker risico, men volgt bijvoorbeeld een Bayesiaanse strategie, en/of men maximaliseert SEU (*Subjective Expected Utility*). Men handelt in onzekerheid. Simon stelt daarom voor niet het substantieel rationaliteitsbegrip³⁹, dat uitgaat van ‘objectieve’ kenmerken van de omgeving, centraal te stellen, maar een procedureel rationaliteitsbegrip. Rationaliteit wordt gevonden in de wijze van benadering, niet in de oplossing zelf. “*Behavior is procedurally rational when it is the outcome of appropriate deliberation*” (Simon 1978: 132). Suboptimale oplossingen worden verkozen boven optimale (die men als zodanig niet herkent); daarbij valt te bedenken dat het als ‘suboptimaal’ kwalificeren van een oplossing ook niets anders is dan de waardering van een derde

³⁸ Althans niet op lange termijn gezien. Op korte termijn kan men uiteraard onderzoekprogramma's formuleren om gevoelde lacunes te elimineren.

³⁹ Hier door Simon wel op wat andere wijze gedefinieerd dan door Mannheim (1940). Zie ook paragraaf 3.4.1

(waarnemer), wiens visie uiteraard ook beperkt is.

Naar Simons mening zou er een verschuiving moeten plaatsvinden *“from an emphasis on deductive reasoning within a tight system of axioms to an emphasis on detailed empirical observation of complex algorithms of thought”* (Simon 1978: 147). Daarbij merkt hij echter ook op dat *“A body of theory for procedural rationality is consistent with a world in which human beings continue to think and continue to invent; a theory of substantive rationality is not”* (Simon 1978: 146). Maar het uitvoeren van *‘detailed empirical exploration of complex algorithms of thought’* representeert wel onderzoek dat claimt een wereld te ontdekken die uiteindelijk weinig tot geen ruimte laat voor kiezen. Afgezien daarvan laat een met behulp van een procedureel rationaliteitsbegrip gedefinieerde actor zich niet in een deductief-nomologische verklaring, die is gericht op toetsing van een empirische wet, opnemen. Het is immers niet aan derden te bepalen wat *‘appropriate deliberation’* is. En, vooruitlopend op een rationele actor in een empirische wet als werkhypothese (zie hierna): het gaat evenmin aan om hem bij voorbaat *‘appropriate deliberation’* toe te schrijven.

Terzijde: opvallend is dat J.S. Mill al oog had voor het deficiënte karakter van de informatie die het handelen van actoren aankleeft. In zijn opstel *“Free will, man and history”* betuigt hij zich een denker die weliswaar handelen verklaart uit oorzaken (causes) maar er tegelijk aan toevoegt dat we – als waarnemer – nooit volledig begrip hebben van de omstandigheden waarin de bestudeerde actoren verkeren aan de ene kant en hun disposities (characters) aan de andere. Toegegeven, Mill schuift het meer op de (principiële) onvolkomenheden bij de waarneming dan bij het besef van de bestudeerde actor, maar hij mist Simon toch maar op een haartje....(Mill, 1966: 206).

Zowel de alwetende als de suboptimaal handelende actoren blijken op grond van hun overwegingen niet als eenduidige elementen in een deductief-nomologische verklaring te kunnen optreden. Stegmüller maakt in dezen onderscheid tussen beslissingen op basis van zekerheden, beslissingen op basis van risico's en beslissingen op basis van onzekerheid (Stegmüller 1974: 385-6). Daarbij is zelfs een beslissing onder omstandigheden die vanuit het gezichtspunt van de handelende actor als relatief *‘zeker’* kunnen worden beschouwd nog niet eenduidig, omdat doorgaans met elke beslissing een *samenstel* van doelen wordt gediend.

Bij beslissingen onder risico gaat het idealiter om een rationele actor die te omschrijven is als een risico-analyserende Bayesiaan: hier gaat hier om het afwegen van waarschijnlijkheden waarmee verschillende scenario's zullen optreden enerzijds en het voldoen aan persoonlijke voorkeuren anderzijds die bij de verschillende scenario's een andere handelwijze impliceren. Stegmüller illustreert dit aan het

voorbeeld van een reiziger die, beogend van A naar B te reizen, de keus heeft tussen de trein en het vliegtuig. Het vliegtuig is sneller, maar reizen met de trein is betrouwbaarder in verband met het mogelijk kunnen optreden van mist. Door vermenigvuldiging van de (veronderstelde) waarschijnlijkheid waarmee wel of niet mist zal optreden met de preferentie voor respectievelijk vliegtuig en trein, uitgedrukt in reistijd bij wel/geen mist, worden verwachtingswaarden berekend voor respectievelijk vliegtuig (gevoelig voor mist) en trein (niet gevoelig voor mist). Als rationele actor kiest hij dan voor het transportmiddel met de hoogste (totale) verwachtingswaarde, dat wil zeggen de som van verwachtingswaarden bij zowel mist als geen mist⁴⁰.

Bij beslissingen in omstandigheden van onzekerheid is er slechts pessimisme of optimisme dat het handelen regeert. Maximalisatie van het te verwachten nut heeft als contramal het nemen van risico's (Stegmüller a.w.: 391 e.v.).

De empirische wet als werkhypothese

De benadering waarbij de wetmatigheid niet wordt getoetst maar eenvoudig voor waar wordt aangenomen, als werkhypothese, is het normale patroon in sociaalwetenschappelijk onderzoek. Het deductief-nomologisch model speelt op de achtergrond, als vage notie, een rol. De exacte formulering van de wetmatigheid staat hierbij nog geenszins vast. Wel speelt in die formulering de rationele actor weer de hoofdrol. Hij wordt geconstrueerd aan de hand van empirische bevindingen en een voor waar aangenomen wetmatigheid. Onderzoek beoogt hier het afleiden van de aard van de rationele actor uit enerzijds het te verklaren gedrag (de conclusie van het gepresenteerde syllogisme), anderzijds de empirische wetmatigheid (waarvan de exacte formulering nog moet worden bepaald: de rationele actor) en de (overige) begincondities. Er worden geen hypothesen beproefd, maar thesen geconstrueerd. Ogenschijnlijk voordeel is, dat de aanpak altijd succes heeft: op een of andere manier is er wel een verband aan te geven tussen handelwijzen en

⁴⁰ Het verschil tussen de Bayesiaanse statistiek en de klassieke is dat de klassieke vraagt naar het optreden van een bepaalde uitkomst bij een gegeven waarschijnlijkheidsverdeling terwijl de Bayesiaanse variant uitgaat van een gegeven uitkomst en zich afvraagt wat de waarschijnlijkheid is dat die op een bepaalde manier tot stand is gekomen. Daartoe moeten hypothesen worden geformuleerd die vervolgens aan toetsing worden onderworpen. Naarmate meer specifieke informatie beschikbaar is kunnen de hypothesen scherper worden geformuleerd. De Bayesiaanse methode is een voorbeeld van inductieve logica en daarmee weinig *compatibel* met Poppers programma (Goode *et al* 1975). Al is gesteld dat deze aanpak meer als handelingsoptie dan als methode tot inzicht verwerving geschikt is (Jeffrey 1975: 121), inmiddels heeft zich daarover de taxatie gewijzigd (Romeijn en Meijs 2008).

beginomstandigheden. Dat verband is doorgaans een waarschijnlijkheid: bij omstandigheden x is er y procent kans dat men zich op een bepaalde manier gedraagt. Bijvoorbeeld: op afstand x van winkelcentrum y is de kans op wekelijks bezoek z %. Conform het idee van afstandsverval neemt met de afstand de bezoekkans asymptotisch af tot 0. Blijkbaar is de dispositie van de actoren er één om zich in de gegeven omstandigheden met een bepaalde kans op een bepaalde wijze te gedragen. Het is de onderzoeker verboden van irrationeel gedrag te spreken als gedrag dat niet valt te verklaren. Zou hij zich hiertoe laten verleiden dan valt hem van vakgenoten het verwijt ten deel te weinig variabelen in de beschouwing te hebben betrokken. In het wetenschappelijk discours is het uitgesloten gedrag irrationeel te noemen. Rationaliteit is in de toepassing van het deductief-nomologisch model voorondersteld. Irrationaliteit is het onvermogen gedrag te verklaren en dit zou de déconfiture van de onderzoeker, of van het sociaal-wetenschappelijk onderzoek in het algemeen, betekenen!

Bij deze benadering past een aantal kanttekeningen.

In de eerste plaats ontbreekt het de benadering, hoewel 'standaard' in de sociale wetenschappen, aan onderscheidend vermogen: er is geen criterium waarmee kan worden bepaald dat bepaalde 'constructies' van de rationele actor beter zijn dan andere. Zeker, men kan een beroep doen op de verklaarde variantie van een verzameling in de beschouwing betrokken variabelen, die het vertoonde gedrag op een statistisch indrukwekkende manier 'verklaren'. Maar strikt genomen is daarmee niets meer gezegd dan dat een aantal variabelen samen het vertoonde gedrag redelijk beschrijven - er is niets *verklaard*. Van enig stimulerend onderzoeksprogramma is in het geheel niet te spreken: verklaringen zijn soms persoonlijk gekleurd als de onderzoeker zijn lezerspubliek meer of minder wil verrassen⁴¹, soms is ook sprake van degelijk 'mainstream onderzoek' dat in het

⁴¹ Door wat ongebruikelijk te matchen en te randomiseren kunnen soms de wonderlijkste variabelen in het spel gebracht worden: het been waarmee men uit bed stapt, het ochtendblad dat men leest, spanning op het werk, enzovoort, en zo verder. Zo meldt de Volkskrant een onderzoek van de universiteit van Gent waarin een samenhang wordt gesuggereerd tussen iemands achternaam en het bedrijf waar men werkt: heet men Fortuin, dan is er een meer dan gemiddelde kans dat men werkzaam is bij een firma als Fortis (Volkskrant 9.10.08). Met toeneming van de steekproefgrootte neemt de kans op significante, zij het ook onzinnige verbanden eveneens toe. In de zelfde categorie vallen verbanden als de uitspraak dat vegetariërs een zachtmoediger mensensoort zouden zijn dan vleeseters; deze gaf enige discussie in het najaar van 2011, al is dan in dit geval (D. Stapel, sociaal psycholoog) het zelf produceren van data de grote ondeugd; blijft echter dat de relevantie van dit soort trivialiteiten ook zonder auto-dataproductie moeilijk hoog

geheel niet de opzet heeft iets anders te brengen dan een bevestiging van bestaande, voor valide, en, sterker nog, geaccepteerd gehouden inzichten. Schoolbezoek te voorspellen uit leeftijd levert statistisch overtuigende uitkomsten, toch kan een vraagteken worden gezet bij het wetenschappelijk gehalte, opgevat als stimulans tot verdere gedachtevorming.

In de tweede plaats wordt ook hier weer een actor opgevat als een rationele automaat: de rationaliteit wordt er 'achteraf' ingebracht om de geconstateerde stand van zaken te verklaren. Daarmee wordt tegelijk ook weer de paradox van reflexief gedrag gecreëerd; tenzij men aanneemt dat de geconstrueerde dispositie geen duurzaamheid kent, maar dat strijdt überhaupt met de betekenis van het begrip dispositie.

Evaluatie van het deductief-nomologisch model

Het deductief-nomologische verklaringsmodel kan op twee manieren worden ingezet: als beproeving van een empirische wet, waarbij de rationele actor vooraf is gedefinieerd en als 'constructie' van een rationele actor uit 'circumstantial evidence'. In beide gevallen wordt een dispositie bij de handelende actoren verondersteld, die het vertoonde gedrag begrijpelijk moet maken.

Bij een toetsende benadering zal de in te zetten dispositie gelijkenis vertonen met die van de onderzoeker, om niet onmiddellijk te worden weerlegd. Daarmee weerspiegelt de rationele actor de onderzoeker die zich in de bestudeerde situatie inleeft, een afwegingsproces simuleert en dat tot een dispositie⁴² in de beschrijving stroomlijnt. Daarmee wordt Dray's variant van de formulering van het deductief-nomologisch model geïntroduceerd. Dray werkt niet met een rationele actor als *gegeven*, maar met een rationele actor als *norm*: "Het is rationeel zuss of zo te handelen in situaties van type c". Met een dergelijke premisse valt gedrag echter niet te verklaren, maar slechts 'aan te bevelen'⁴³. De inhoud van de handeling wordt

valt te schatten.

⁴² Bij groepsgegedrag, dat soms tegenover individueel ('rationeel') gedrag wordt gesteld, mag men zeker ander handelen veronderstellen dan bij individueel gedrag; maar bij de analyse van groepsgegedrag behoort de groep waarin men zich bevindt tot de omgeving waarin men verkeert. Groepsgegedrag kan, *gelet op het gebruikte syllogisme*, dan ook zeker als rationeel worden getypeerd, daargelaten of het ook verstandig is! Daarnaast komt juist in groepsgegedrag zogenaamd kuddegedrag tot uiting, bij uitstek dispositioneel van aard, waarmee het overeenkomt met dispositioneel gedrag zoals dat in een causale verklaring voorkomt.

⁴³ Enigszins vooruitlopend op het vervolg: met rationele planning (2.4) wordt ook een normatief element ingebracht bij het evalueren van handelingen, dat in de plaats treedt van het verklaren van handelingen.

volledig bepaald door wat de onderzoeker zelf als wenselijk, rationeel, verstandig ziet in de betreffende situatie. Zo staat de onderzoeker model voor de rationele actor. Al kan de kritiek, door Hempel, Stegmüller en Wesley op Dray uitgeoefend, namelijk dat deze met zijn formulering niet tot verklaren van gedrag kan komen, worden onderschreven, omgekeerd moet Dray toegegeven worden dat wanneer men met behulp van het deductief-nomologisch model gedrag wil verklaren, een rationele actor moet worden verondersteld die het evenbeeld is van de (ongetwijfeld zichzelf verstandig achtende) onderzoeker, wil de wetmatigheid niet bij voorbaat weerlegd zijn. Maar deze optie is nauwelijks effectief om weerlegging van de wetmatigheid ook maar enigszins uit te stellen: de bestudeerde actor zal *allicht* afwijken van de bestuderende onderzoeker in zijn afwegingen, disposities of hoe men het ook wil noemen. Dray zag dan ook voor het verklaren van menselijk gedrag de beste mogelijkheden wanneer de 'ladder of rationality' hoog was beklommen, dat wil zeggen wanneer de discrepantie tussen onderzochte actor en onderzoeker (qua 'rationaliteit') gering of nihil was. Daarmee is de rationele verklaring, uit (goede) redenen, in zicht.

Opneming van de rationele actor als bewust handelend element in het deductief-nomologisch model bleek geen succes te zijn: (cognitieve) leerprocessen werden uitgesloten, volledig inzicht hebbende actoren zijn niet operationeel te maken, risicoanalyserende actoren evenmin. De veronderstelling van bewust handelende actoren verdraagt zich *als zodanig* niet met het deductief-nomologisch model: wanneer dit model wordt geformuleerd voor bewust handelende actoren (actoren die handelen op grond van inzicht en doelstellingen of intenties) worden ze, na te hebben voldaan aan de beginvoorwaarden, toch weer verondersteld als automaten te functioneren⁴⁴. Wanneer het getoonde gedrag voorspelbaar is, dan moet dat ook gelden voor de resultaten van het afwegingsproces dat aan dat gedrag vooraf ging. Maar van enige afweging van keuzemogelijkheden zou dan geen sprake meer zijn. Zonder het zelf te beseffen is de bestudeerde actor een gevangene van geprogrammeerde processen. Als men deze 'gedetermineerdheid' veronderstelt bij de rationele actoren moet hij ook aangenomen worden voor de onderzoeker die dit alles bestudeert - een weinig stimulerende gedachte (om eens een zwak argument tegen het determinisme te formuleren) Dit fysisch determinisme (in de filosofische, niet de geografische zin van het woord) is, als het waar is, niet te beargumenteren (Popper 1974: 224, Popper 1982); maar tot op heden is het onderwerp van discussie: Cuypers 2005.

⁴⁴ Dit impliceert ook de onmogelijkheid van strikte (causale) planningstheorieën: een planningssubject dat bewust overweegt en tegelijk als een automaat zou handelen.

Volgt men de benadering waarbij de empirische wet als werkhypothese fungeert – het gaat dan ‘slechts’ om de constructie van de rationele actor – dan moet eveneens een dispositie worden verondersteld. Men heeft zich onder bepaalde omstandigheden op een bepaalde manier gedragen en zoiets moet worden beschouwd als het ‘noodzakelijk’ gevolg van een aantal beginomstandigheden. Achteraf wordt er een bepaalde dispositie geconstrueerd. Deze kan echter (evenals dat bij de dispositie die bij de toetsende benadering) als empirisch gegeven weerlegd worden door zogenaamd reflectief (= bewust) gedrag. Bewust handelen ontstaat het volgen van disposities, mag tenminste als (stimulerende) veronderstelling worden aangenomen. Dit wil niet zeggen dat beschrijvingen met dispositioneel handelende actoren niet waar zouden kunnen zijn; maar deze waarheid wordt dan wel geconstrueerd met behulp van een dispositie als ‘black box’. En ze betreffen eerder de beperkingen van de contexten waarin men handelt dan dat van ‘echte’ aanleg sprake is.

Dit alles betekent dat de deductief-nomologische benadering wel van enige betekenis kan zijn bij het verklaren van gedrag: in situaties waar van weinig keuzemogelijkheden sprake is valt de benadering te hanteren als het geheel van (externe) condities die handelingsvrijheid beperken of op zijn minst *bepaalde* handelingen sterk suggereren. Maar als algemeen model schiet zij te kort.

2.3.3. Rationele verklaring

In de rationele verklaring wordt een gedragswijze niet, zoals bij de causale of deductief-nomologische, verklaard uit oorzaken of factoren, maar uit redenen. Onderzochte actoren worden gezien als bewust handelende actoren, een optie die in het deductief-nomologisch model niet inpasbaar bleek te zijn. Het bepalen van redenen en motieven is daarmee een zelfstandige variant van verklaren en geen heuristisch voorstadium in een verklaring die naderhand gecompleteerd moet worden met een ‘echte’ deductief-nomologische: de ge(re)construeerde redenen en motieven vormen samen met de specifieke omstandigheden de werkelijke explanans van de verklaring (Strik 1981)⁴⁵. In de rationele verklaring worden handelingen verklaard door een reconstructie te beproeven van de door de actor nagevolgde maxims: algemene maar wel persoonsgebonden eisen. De

⁴⁵ Stegmüller stelt dat vanuit *waarnemersperspectief* redenen op grond waarvan men handelt ook als oorzaken kunnen worden gezien (Stegmüller 194: 380). Bij een dergelijke aanpak komt het reflectieve karakter van de ‘gronden waarop men handelt’ minder goed uit de verf.

overwegingen die een actor ertoe hebben gebracht op een bepaalde manier te handelen kunnen worden gezien als inzichten (in de situatie waarin hij zich bevond) en doelstellingen dienaangaande. De vraag is nu, hoe deze zich laten identificeren. De inzichten en doelstellingen zijn niet ondubbelzinnig door eenvoudige enquêtering, of zelfs door middel van diepte-interviews op te roepen. Ze zijn, als empirisch inzicht, beredeneerd en daarmee het product van kritische discussie. Interview met een onderzoeker, hoe omzichtig ook uitgevoerd, zal reflexief kunnen werken op de geïnterviewde⁴⁶. Er is geen criterium voorhanden waarmee achteraf gerationaliseerde uitingen van een geïnterviewde kunnen worden onderscheiden van betrouwbare reconstructies.

Een uitzondering kan worden gemaakt voor die gevallen waarbij, in weinig complexe situaties⁴⁷, van intentioneel handelen sprake is (Kuipers 2001). Klaarblijkelijke intenties kunnen op hun succes worden beoordeeld. Overwegingen van bestudeerde actoren zijn daarmee toetsbaar, in de zin dat de beoogde gevolgen van een handeling inderdaad als toets van de vooraf bestaande inzichten kunnen gelden. Op het eind van deze paragraaf wordt hierop terug gekomen.

Evenmin als inzichten laten zich doelstellingen die men eventueel voor het handelen had, bezwaarlijk op een betrouwbare manier achteraf reconstrueren. Zeker, men kan aan geïnterviewden zogenaamde preferentiestructuren onttrekken, een rangorde van meer en minder gewenste zaken, maar er valt op grond daarvan nooit een concrete handelwijze te verklaren; weliswaar kan men een geëxtraheerde structuur toepassen op nieuw empirisch materiaal, en het model daarmee beproeven, maar meer dan een contingente, zij het in zekere zin wel robuuster beschrijving van een handelwijze krijgt men niet. Eerder is sprake van een nauwkeurige en adequate beschrijving in verklarende termen dan van een verklaring van een wijze van patronen van handelen die plaats en tijd *overschrijdt* (zie o.a. Timmermans 1983).

Tevredenheidsmetingen zouden als impliciete meting van doelstellingen kunnen worden beschouwd. Op grond daarvan valt indirect na te gaan of aan bepaalde doelstellingen in meer of mindere mate wordt tegemoetgekomen, maar niet is

⁴⁶ Zo ook, al weer enige tijd geleden, Phillips (1971) over sociaalwetenschappelijk onderzoek in het algemeen en d'Ancona (1971) over woononderzoek.

⁴⁷ Kuipers presenteert de intentionele verklaring in een voorbeeld van instrumenteel handelen: het openen van een raam om de temperatuur in het vertrek van verblijf te doen dalen. Niet het openen van het raam (het middel) maar de intentie 'erachter' is object van analyse.

daarmee vastgesteld of ze ook daadwerkelijk een rol zullen spelen (of hebben gespeeld) op een *bepaald* ogenblik in een *bepaalde* handelingssituatie. Satisfacties betreffen gerealiseerde situaties, doelstellingen mogelijk toekomstige. Doelstellingen zijn uitgesproken of onuitgesproken, moeilijk door een observator te bepalen strevingen van actoren, satisfacties of satisfactiemetingen het resultaat van door een onderzoeker (eventueel de betreffende actor zelf) aangeboden dimensies waarop een ondervraagde scoort.

Een tevredenheidsoordeel is niet een gegeven 'zonder meer'. Er zijn pogingen gedaan om de mate waarin van enige 'bijkleuring' in een tevredenheidsoordeel sprake is, op het spoor te komen. Zo heeft Gadourek (1963) een 'persoonlijkheidsfactor' aangetoond door per respondent systematische afwijkingen van satisfactiescores op verschillende aspecten te constateren.

Toch is het bezwaarlijk een gemeten tevredenheid te onderscheiden van de zogenaamde 'werkelijke', die zich op meer of minder vervormde wijze een weg naar buiten zou banen: in beide gevallen is sprake van uitspraken die in interactie tussen geïnterviewden en interviewers worden gedaan en het zou van willekeur getuigen *bepaalde* uitingen als de criteriumvariabele te zien en andere niet⁴⁸. Zo gezien is bijvoorbeeld de theorie van reductie van cognitieve dissonantie, waarmee sociaalwetenschappelijke onderzoekers nog wel eens willen schermen om aan te geven dat ze niet van de straat zijn (mensen passen hun (gemeten) ambities aan bij wat haalbaar / vertrouwd / acceptabel lijkt te zijn), een projectie (en mogelijk niet eens een onterechte) van de onderzoeker / waarnemer, die observaties interpreteert. Maar, zoals al aangegeven: tevredenheidsbetuigingen indiceren slechts indirect, en uiterst tentatief, doelstellingen. Men kan met iets tevreden zijn zonder er uitdrukkelijk naar gestreefd te hebben.

Rechtstreeks of indirect vragen naar doelstellingen, gewenste situaties, is eveneens hachelijk. Zo heeft Priemus (1968) ideaalbeelden, aspiratiebeelden en adaptatiebeelden in het woongedrag gesuggereerd, waarbij de eerste op de lange termijn betrekking hebben, de tweede op de korte termijn (de kloof tussen de twee wordt door Priemus geacht te worden overbrugd door financieel-economische factoren/(on)mogelijkheden) en de derde, het adaptatiebeeld, de aanpassing vormt van ideaal- en aspiratiebeelden aan de concrete situatie waarin men verkeert. Hier zou sprake kunnen zijn van reductie van cognitieve dissonantie. Duidelijk is, dat het onderscheid in ideaal- en aspiratiebeelden geheel en al een constructie is van de onderzoeker en dat *elk* beeld dat men aan de onderzochte personen wenst te

⁴⁸ Met een criteriumvariabele worden andere variabelen beproefd op hun validiteit (De Groot 1966: 268).

onttrekken gekleurd is door reductie van cognitieve dissonantie. Daarbij levert ook het spreken in termen van beelden een aantal vragen op. Het begrip 'beeld' veronderstelt een zekere mate van samenhang of coherentie. Maar verwacht mag worden dat - bij voorbeeld in het geval van woongedrag - deze een zekere gefragmenteerdheid zullen kennen: mensen hebben over bepaalde aspecten van het wonen mogelijk zeer concrete ideeën en wensen, over andere is dat veel minder of niet het geval. Als zodanig zijn het dus geen gegevens die maar behoeven te worden geregistreerd, maar zijn het voorstellen in een empirische discussie met een open eind (Van der Meulen 1983, 1989c). Gevolg daarvan is ook, dat de beelden nooit vergelijkbaar kunnen zijn. Daarnaast valt te bedenken dat de taal voor het vatten van 'beelden' slechts een gebrekkig vehikel is; voor meer visueel ingestelden is echter het werken met tekeningen of foto's (of driedimensionale voorstellingen) ook niet een ondubbelzinnig bruikbaar instrument. Het risico is groot dat men deze voorstellingen te concreet gaat opvatten, of er elementen uit haalt die voor de onderzoeker/waarnemer van ondergeschikt belang werden geacht voor het vormen van het beeld - waarbij nog komt dat de laatste wellicht iets gemeten wil hebben dat helemaal niet bestaat of relevant is.

In de jaren tachtig was er een ware hausse aan geografische studies waarin voorkeuren van mensen in verband werden gebracht met hun vertoonde gedrag (o.a. Timmermans 1980, Hendriks 1983, Lensink 1984, Thrift 1981, voor commentaar Van der Meulen 1987). Onderscheid wordt/werd gemaakt in zogenaamde 'revealed' en 'expressed' preference modellen, waarbij de eerste veronderstellen dat uit getoond gedrag preferenties en hun nutsfuncties kunnen worden afgeleid, terwijl de tweede uitgaan van de gedachte dat uit aangegeven voorkeuren (en daaraan gelieerde nutsfuncties) het uiteindelijk gedrag kan worden voorspeld. Daarnaast worden compositionele en decompositionele modellen onderscheiden: bij de eerste wordt het totaalnut afgeleid uit de deelnutten, bij het tweede is het andersom; daar wordt de overall-waardering uiteengelegd in een aantal deelwaarderingen. Bij elk van deze benaderingen is er echter sprake van contextgebonden metingen, hetzij dat die context werd bepaald door de omstandigheden waarin zich de bestudeerde actoren bevonden (voorzover van buitenaf door een onderzoeker te conceptualiseren), hetzij dat die context rechtstreeks werd bepaald door de confrontatie tussen de bestudeerde en bestuderende actor. In abstracte zin laten zich hoe dan ook geen bepalingen van enige nutsfunctie afleiden (Lensink 1984).

Een en ander werd dan nog geplaatst in een richtingenstrijd tussen twee scholen in het verklaren van gedrag (Thrift 1981): de ene uitgaand van de actieve actor, wiens gedrag een uiting is van voor- en afkeuren: actieve zelfbepaling, de andere richting als de reactieve actor, handelend in een veld voorzien van diverse constraints, en daarmee ternauwernood handelingsvrijheid kennend. Omdat constraints niet ondubbelzinnig kunnen worden geïdentificeerd omdat ze ook zijn te zien als empirische veronderstellingen van bestudeerde actoren, die vatbaar zijn voor

discussie, valt de houdbaarheid van deze tweedeling te betwijfelen. Met nadere woorden: constraints kunnen reflectieve begrippen zijn.

Inzichten en doelstellingen zijn aldus contingente zaken, die zich bezwaarlijk als 'harde' antecedencondities in een rationele verklaring laten gebruiken. In de planning kan de 'zachtheid' van doelstellingen worden geïllustreerd met het zogenaamde Collingridgedilemma⁴⁹: naarmate een project concretere vormen aanneemt, wordt de behoefte tot inspraak bij derden/stakeholders groter, terwijl (en dat is het probleem bij planners) de mogelijkheden daartoe beperkter zijn. Zo worden latente preferenties door concrete plannen tot openbaring gebracht⁵⁰. Anders gezegd: preferenties zijn contingente grootheden, wier voorkomen gebonden is aan concrete situaties. De relatieve vaagheid van doelstellingen kan ook worden geïnterpreteerd als voortkomend uit het feit dat doelen in planningsdiscussies vaak alleen op basis van hun signaalfunctie worden erkend of verworpen. Uitgewerkte voorstellen geven meer ruimte voor descriptieve en argumentatieve aspecten. Evaluatiestudies die gericht zijn op bepaling van

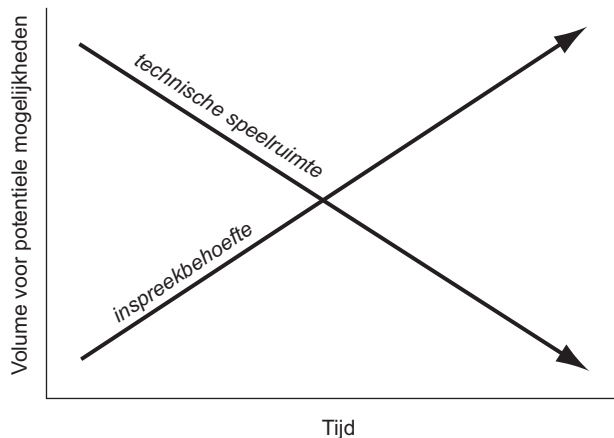
⁴⁹ Collingridge formuleerde dit dilemma in een ruimere context dan die van planning: namelijk in die van de verhouding van maatschappelijke en technologische ontwikkelingen: *"The social consequences of a technology cannot be predicted easily in the whole life of technology. By the time undesirable consequences are discovered, however, the technology is often so much part of the whole economics and social fabric that its control is extremely difficult. This is the dilemma of control. When change is easy, the need for it cannot be foreseen.; when the need for change is apparent, change has become expensive, difficult and time consuming"* (Collingridge 1980: 11).

⁵⁰ Doelstellingen mogen dan wel niet altijd ondubbelzinnig traceerbaar zijn, soms ook dient een claim van een actor simpelweg te worden ontkend. Op de website van de Rijksoverheid (Wet ruimtelijke ordening / Ruimtelijke ordening/ Rijksoverheid), bezocht 10 november 2011, wordt over de Wro gezegd: *"de Wro stelt vooraf doelen, in plaats van achteraf plannen te toetsen"*. Dit doet de Wro niet. Als er al van doelen van de Wro gesproken kan worden dan is dat het faciliteren van het bestuurlijk verkeer op het gebied van de ruimtelijke ordening, en meer specifiek het saneren van wildgroei, bijvoorbeeld de zogenaamde concrete beleidsbeslissing, zoals die onder de WRO was ontstaan. Het citaat betreft (vermoedelijk) de rol van de hogere overheden ten opzichte van de lagere. Met alle waardering die men voor de Wro kan hebben, ook onder het regiem van de WRO maakten provincies eerst streekplannen om er vervolgens bestemmingsplannen aan te beoordelen. En op rijksniveau gold hetzelfde voor de planologische kernbeslissing met bijzondere status. Daarbij: zo groot is het verschil in procedurele werking van een provinciale verordening en een streekplan niet! Het lijkt erop dat een afdeling Communicatie van het ministerie hier een 'framingsopdracht' voor zich zag en gemakshalve het raadplegen van de Memorie van Toelichting op deze wet achterwege liet.

preferenties leiden niet tot ondubbelzinnige resultaten (Voogd 1983: 326 e.v.).

De vraag of vertoond gedrag wel of niet kan worden afgeleid van 'achterliggende' doelstellingen en eventuele (persoonlijke of andere) constraints vertoont grote gelijkenis met de vraag in

Figuur 2.2: Collingridge dilemma



hoeverre uit allerlei morele maxims tot een bepaald gedrag of beleid kan worden besloten, een vraag die in hoofdstuk 5 aan de orde komt. Daar en hier is de conclusie dat ondubbelzinnige identificatie (achteraf) van inzichten en doelstellingen onhaalbaar is. Het is voor een zogenaamde objectieve onderzoeker onmogelijk vast te stellen waar een geïnterviewde meer of minder rationaliserend bezig is. Het zou volstrekt willekeurig zijn *bepaalde* uitingen in het licht van de gespreksituatie en daarmee als bepaald door externe omstandigheden, en *andere* als een zogenaamde objectieve, betrouwbare weergave van de geïnterviewde te beschouwen.

Een en ander is een representatie van Poppers onderscheid tussen Wereld 2 en Wereld 3. Iets overwegen als persoonlijke denk-acte valt te onderscheiden van het opschrijven van een bepaalde overweging, waarmee die voor kritische discussie vatbaar wordt: *"This is mainly because a thought, once it is formulated in language, becomes an object outside ourselves. Such an object can then be intersubjectively criticized [...]"* (Popper 1982: 118).

Ook bij de rationele verklaring geldt wat voor de rationele actor in het deductief-nomologisch model is gesteld: de verklaring bevredigt slechts als er een identiteit bestaat van onderzoeker en onderzochte. De eerste presenteert wat hij/zij als redelijk in de discussie met de onderzochte actor heeft ervaren. Voor gedrag, dat zich aan de rationaliteitsnormen (de empirische inzichten en doelstellingen) van de

onderzoeker onttrekt, valt geen verklaring te geven. Zo zegt Ruys (1981: 4): *"Een beslisser neemt in een keuzesituatie volgens een waarnemer een rationele beslissing wanneer de waarnemer in staat is van de keuzesituatie een beslissingsmodel te maken, waarvan de uitkomst niet strijdig is met de beslissing. In dit geval kan de waarnemer de keuze van de beslisser rationaliseren met behulp van een redenering of een model"*.

Reconstructie van 'bewustzijnstoestanden' van een actor vóór de uitvoering van diens gedrag is daarom een moeilijk uit te voeren opdracht, met name omdat doelstellingen zich moeilijk van empirische inzichten van de bestudeerde actor laten scheiden in hun bijdrage tot de verklaring van een handelwijze.

Stegmüller, Hempel besprekend die ook al met dit probleem worstelde, spreekt van een onopgelost probleem (Stegmüller 1974: 778, 779). Wanneer echter doelen en inzichten niet als 'prikkel's worden beschouwd maar als gereflecteerde Wereld-3 fenomenen, als autonome zaken die gereflecteerd worden (Popper 1974a), is een oplossing van dit probleem in zicht. De vraag of doelstellingen wel op adequate wijze van inzichten zijn te isoleren bij het verklaren van gedrag heeft dan zijn belang verloren. Zowel doelstellingen als inzichten kennen *in een descriptieve context* een toetsbaar moment: inzichten als uitspraken over de werkelijkheid waarin men verkeert, inclusief opvattingen over de veranderingsmogelijkheden ervan (dit maakt inzichten tot meer dan 'beschrijvingen'); doelstellingen als uitspraken over gewenste, wel of niet gerealiseerde werkelijkheden. Ze zijn te beoordelen op hun realiteitsgehalte, respectievelijk hun realiseringsmogelijkheid. Daarmee zijn doelstellingen op de noemer van empirische inzichten gebracht, uiteraard voor zover het hier descriptieve (representerende) aspecten betreft. Natuurlijk neemt dat niet weg dat ze ook andere aspecten dan alleen het beschrijvende kunnen inhouden.

Concluderend kan worden gesteld dat de rationele verklaring, voorzover gericht op reconstructie van beginvoorwaarden van vertoond gedrag, een weinig aantrekkelijk perspectief biedt: er is geen criterium gegeven waarmee bepaalde gegeven motiveringen als invalide, en andere als valide zijn te herkennen. De benadering mist zo enig discriminerend vermogen. De 'rationaliteit' die in de redeneringen is verwerkt is, evenals dat bij de rationele actoren in het deductief-nomologisch model het geval is, die van de onderzoeker: deze presenteert wat hij/zij als redelijk in de met de onderzochte actor gevoerde discussie ervoer. Voor gedrag, dat zich aan de rationaliteitsnormen van de onderzoeker onttrekt, kan ook geen rationele verklaring worden gegeven. En ook, als bij de deductief-nomologische verklaring, ondermijnt zogenaamd reflexief gedrag de validiteit van de verklaring: de identificatie van de beginvoorwaarden leidt, gevoerd als kritische discussie met de onderzochte actoren,

tot reflexief gedrag bij de laatste in het beantwoorden van de vragen.

De rationele verklaring veronderstelt daarnaast ook weer een onmiddellijk verband tussen beginomstandigheden (hier: de overwegingen) en het vertoonde gedrag: maxims worden geacht zoal geen voldoende, dan toch zeker een noodzakelijke voorwaarde te zijn. (In de praktijk van het onderzoek worden ze echter doorgaans als voldoende voorwaarde gehanteerd). De rationele verklaring mist ook enig voorspellend vermogen: vaststelling der maxims (zo dat al mogelijk zou zijn) houdt geenszins in dat deze ook enige duurzaamheid zouden kennen. De optie van verklaren zelf houdt daarbij toch weer de noodzaak tot wetmatigheid in.

Nu vallen niet al deze zaken de rationele verklaring *als zodanig* te verwijten: de pretenties zijn wat minder dan bij de deductief-nomologische: aangeven waarom bepaald gedrag mogelijk is, is wat anders dan aangeven waarom het noodzakelijk is, en de rationele verklaring wenst zich tot het eerste te beperken, en daarbij uitdrukkelijk uit te gaan van bewust handelende actoren. Niettemin blijft de vraag of hiermee dan een wetenschappelijk 'research programme' is geformuleerd dat voldoende perspectieven in zich bergt, vooral gelet op de onderlinge samenhang van doelen en inzichten.

Kuipers heeft de rationele verklaring zodanig geamendeerd dat doelen en inzichten als toetsbare eenheden zijn te onderscheiden: er is geen sprake van een zeer breed scala van inzichten die op enige wijze een rol spelen in de verklaring van een handelwijze, maar inzichten worden als *functioneel (useful) beschouwd ten aanzien van de intentie waarmee een actie wordt gepleegd*. (Kuipers 2001: 102). Daarmee ondervangt hij een aantal bezwaren van de deductief-nomologische verklaring van Hempel en de semantische van Von Wright (zie 1.3): namelijk dat de 'geloof'-premissen (veronderstelde empirische inzichten) een extreem sterke rol speelt, dat specifieke intentionele beweringen geen expliciete rol vervullen, en dat er geen correspondentie is met de onderzoekspraktijk⁵¹. Een eenvoudig voorbeeld: het openen van een raam (actie) om koelte te krijgen (intentie), laat het toetsbare

⁵¹ Daarnaast noemt Kuipers voor de semantische en deductief-nomologische verklaring nog specifieke bezwaren: de empirische generalisatie in het deductief-nomologisch model is extreem irrelevant, namelijk van toepassing op zeer specifieke omstandigheden (zoals ook Stegmüller al opmerkte); hier is dat geïllustreerd aan de zeer specifieke rationele actor die zou handelen volgens de maxims van de onderzoeker. Alternatieve handelingen worden onmogelijk geacht. Tenslotte wordt ten onrechte een symmetrie tussen verklaring en predictie gesuggereerd. Wat betreft de semantische verklaring noemt hij het magische karakter van het verband dat gelegd wordt tussen mentale processen en actie als consequentie daarvan (Kuipers 2001: 99, 100). Zie ook Kuipers 1986.

karakter van de verklaring zien: heeft de actor inderdaad het betreffende doel (koelte krijgen) en draagt zijn handeling ook inderdaad bij aan het bereiken ervan (door het raam te openen)? Intenties gaan daarbij vooraf aan de handeling: er is geen contaminatie met naderhand mogelijke rationalisaties. Van een *rationeel* handelend actor⁵² is geen sprake meer: voldoende is het, een *intentioneel* handelend actor te veronderstellen: er is onderscheid tussen ‘redenen’ en ‘goede redenen’ (Kuipers 2001: 108), een onderscheid dat met het in het geding brengen van de rationaliteitsladder een waarnemersperspectief indiceert: het onderscheid tussen (opgegeven) redenen en goede redenen wordt niet in samenspraak met de onderzochte actor gemaakt, maar vastgesteld in de analysesituatie door de waarnemer: ‘hopen en bidden’ kan een *opgegeven* reden zijn om uit een penibele situatie te geraken, maar het behoeft daarmee nog niet een *goede* reden voor dit gedrag te zijn. De intentionele verklaring beoogt geen algemeen geldende verklaring te zijn: zij is slechts toepasbaar wanneer inderdaad van intenties sprake is dat wil zeggen van beoogde effecten, extern ten opzichte van het gedrag zelf; als er geen intenties kunnen worden bepaald of de intentie alleen maar is het laten van het gedrag zoals het nu eenmaal bestaat, zoals bij rituelen, vervluchtigt de relevantie van deze aanpak.

Dat wijst op een behoefte van een minder in termen van beschrijven, en meer in termen van deelnemen te vatten benadering. Deze zal in 2.4 worden uiteengezet. Daarbij gaat het niet zozeer om het verklaren van een handeling of van gedrag in termen van subject-object relaties (de onderzoeker Ego die actor Alters gedrag analyseert) als wel om het bespreken/evalueren ervan in een subject-subject relatie. Dit vanuit de gedachte dat inzichten en wensen/intenties in principe reflectieve begrippen zijn: ze zijn dus niet *vast te stellen*, maar ze zijn wel vatbaar voor *discussie*. Juist de ‘zachtheid’ van doelen laat zich in planningssituaties goed observeren. Vooruitlopend op hoofdstuk 3: planning als ‘*the science of muddling through*’ (Lindblom 1980) kenmerkt zich als een voortdurend aanpassen van intenties en inzichten. Wijkende horizonten bepalen het beleidsproces. En ook al zijn intenties niet altijd expliciet, van effecten van gedrag is doorgaans wel te spreken. Zich daarop in de analyse richten moge wellicht eveneens wat utilitaristisch geïnspireerd lijken, de benadering laat in ieder geval ruimte voor handelen dat niet expliciet door

⁵² Zie ook De Groot's omschrijving van een rationele actor: “*Agreement on the definition of rational behaviour or rational choice is much more likely to be within reach where two conditions are met, namely that the behaviour can be assumed to serve one goal only, and that the task is one of problem solving. In such cases ‘rational behaviour’ amounts to behaviour that is appropriate to the goal in the light of the problem environment*” (De Groot 1984:20) (onderstreept is cursief bij De Groot).

doelstellingen wordt ‘bepaald’.

2.3.4. De hermeneutische benadering

In het voorgaande bleek dat bij een verklaring van handelen uit voorafgaande mentale processen of toestanden de causale of deductief-nomologische benadering een strikt subject-object denken belichaamt: de onderzoeker (subject) ziet de handelende actor als een door mechanismen gestuurd object. Bij de rationele verklaring is sprake van een subject-subject oriëntatie: de onderzoeker *verstaat* zich met de onderzochte actor. In de praktijk van het onderzoek is de rationele verklaring vatbaar voor een grote mate van variatie in ‘opgegeven’ redenen en motieven voor handelen, mede afhankelijk van de situatie en de toevallige gesteldheid van de ondervraagde. Is de rationele verklaring met name ontwikkeld om beslissingen op een gegeven moment te expliciteren, de hermeneutische ziet handelingen in hun context: als een cultureel fenomeen, een representatie van een waarden- en normensysteem. Door explicitering van ‘goede redenen’ (normen) biedt de hermeneutische benadering een mogelijkheid tot reductie van bij een rationele verklaring opgegeven redenen, en daarmee ook een maatstaf voor het bepalen van de geldigheid van die opgegeven redenen. Probleem daarbij is wel dat normen en waarden niet een ‘massief geheel’ vormen en dat een beroep op enige norm of waarde een opportunistisch element kan hebben. Los daarvan blijft in de praktijk de mogelijkheid van niet-geldige redenen open: een ‘rule of action’ (morele norm voor een handeling) *behoeft* niet met een persoonlijke motivering samen te vallen (Van den Beld 1982: 61).

Door het plaatsen van handelingen in een context onderscheidt de hermeneutische benadering zich van de rationele (en causale): handelen en overwegingen die tot dat handelen voeren worden niet niet per sé als gescheiden grootheden gezien. Handelingsroutines worden geacht bevestigd te worden door hun effecten, er is uitdrukkelijk sprake van bewust (reflectie op) gedrag. De hermeneutische benadering resulteert in interpretatie van gedrag of handelen in een sociaal-culturele context. Dat levert het dilemma of door deze interpretatie nu de context dan wel het handelen wordt begrepen/geïnterpreteerd⁵³.

Gedrag wordt in de hermeneutische analyse verondersteld overwogen en regelgeleid te zijn (Ankersmit *et al* 1995, De Boer *et al* 1988, Duintjer 1985, Widdershoven 1987). Mensen volgen in hun handelen bepaalde regels, ze doen er een beroep op om hun handelen voor anderen te ‘verklaren’, begrijpelijk te maken.

⁵³ Vergelijk het Quine-Duhem principe in het deductief-nomologisch verklaringsmodel.

Dit regelgeleide gedrag⁵⁴ is door Duintjer (1985: 26-40) als volgt getypeerd:

1. het is niet hetzelfde als regelmatig
2. het is niet hetzelfde als gedrag met bewuste reflectie op of theoretische kennis omtrent regels
3. het is kritiseerbaar/evalueerbaar
4. het wordt geleid door publieke, sociale, gemeenschappelijke, door verschillende personen in acht genomen regels, maatstaven, criteria
5. het is aangeleerd
6. het is voor anderen begrijpelijk; gemeenschappelijke regels zijn voorwaarde voor de begrijpelijkheid van gedrag
7. het is gedrag met vooronderstellingen, implicaties, consequenties en onverenigbaarheden (die zich ook laten onderzoeken)
8. het is vatbaar voor verandering
9. het heeft de mogelijkheid tot reflectie (waarmee het als object in Popper's Wereld 3 kan worden herkend, TvdM)
10. het wordt geleid door de gewettigde verwachtingen van een gemeenschap waartoe men behoort.

Habermas' communicatief handelen is van regelgeleid gedrag een representatie: er wordt een beroep gedaan op gedeelde waarden, er is gedeeld begrip. Daarbij geldt dat regels niet kunnen worden gefalsifieerd: wanneer men zijn gedrag niet aannemelijk weet te maken, is dat niet omdat de regels niet deugen, maar omdat het gedrag niet adequaat is. Omgekeerd laat ook gedrag of handelen zich niet falsifiëren (Baker en Hacker (1986); het laat zich slechts beoordelen op adequaat of inadequa⁵⁵.

De regels worden al handelend gevormd. In de hermeneutische benadering gelden regels als oriëntatiepunt voor handelen en handelend wordt deze oriëntatie ook weer nader bepaald. Begrip van handelen wordt verkregen door interpretatie van

⁵⁴ Hiermee wijk ik af van Van den Berselaar (2007), die het domein van de betekenissen (hermeneutiek) en dat van de regels (reconstructie) onderscheidt.

⁵⁵ Dit maakt een retrospectieve interpretatie van regels ook zo lastig: zo bij Boersema (1997: 121), waar hij de *juistheid* van regels (met betrekking tot spijswetten in de Thora) zegt te toetsen maar eigenlijk het *bestaan* van regels probeert te achterhalen. Ook Bleich's bespreking van de these van Daudt, namelijk dat het CDA slechts in uiterste noodzaak met de PvdA zal regeren (Bleich 2008) is curieus, omdat zij deze these niet falsifieerbaar acht, in plaats van te stellen dat falsificatie en falsifieerbaarheid hier geen relevante begrippen zijn.

handelwijzen in verschillende contexten en het beroep dat daarbij gedaan wordt op gedeelde regels. Dit heeft ook consequenties voor de onderzoeker/analist: in hoeverre is deze in staat aan eigen contexten te ontsnappen en zich in te leven in de situatie van de onderzochte actoren (horizonversmelting).

Uiteindelijk is de hermeneutische analyse retrospectief gericht: het gaat om het verkrijgen van begrip in zaken die hebben plaatsgevonden, het interpreteren van heersende of plaatsgevonden processen in termen van het volgen van regels, het doen van een beroep op een regel in een bepaalde situatie, het bevestigd zien worden van de geldigheid van een regel (in een bepaalde sociale kring), gelet op de toepassing ervan. Cultuurverschillen worden benoemd aan de hand van verschillen in regels die worden gehanteerd, in uiteenlopende situaties. Daarbij is het volgen van een regel niet een ijzeren noodzakelijkheid, maar komt het voort uit welbewust kiezen voor de relevantie ervan in een bepaalde situatie. Met het typeren van diverse culturen, dat wil zeggen afwegingskaders voor handelen, worden meeromvattende condities beschreven die handelen begrijpelijk maken. Daarmee sluipt op dit analyiseniveau, in het beschrijven, toch een 'dispositioneel element' in het interpreteren van handelen. Mensen worden geacht niet aan hun culturele kaders te kunnen ontsnappen.

Een aanpak die verwant is met de hermeneutische is het denken in termen van associaties van mensen, organisaties en hun producten. Producten van menselijke activiteit wordt een zelfstandigheid toegedacht (geheel in overeenstemming met Popper's Wereld 3), en daarmee ook het menselijk handelen en denken beïnvloeden. Men spreekt van cyborgs (Achterhuis 1992), of hybrides (Latour 1987), die het menselijk handelen structureren. Een bekend voorbeeld, door allerlei filosofen aangehaald, is het inmiddels onjuist gebleken verhaal van de hoogte van viaducten in Brooklyn op de route naar het strand van de Atlantische kust (o.a. Swierstra 2005, Verbeek 2005ab). Door de lage viaducten zouden zwarten bij strandbezoek benadeeld zijn ten opzichte van blanken, omdat eerst genoemden met de bus reizen terwijl de laatsten met hun lage limousines gemakkelijk onder de viaducten door kunnen. Dat het verhaal niet klopt (er reden wel degelijk bussen) doet deze filosofen⁵⁶ slechts zeggen dat dit aan de portee ervan niets af doet (Verbeek 2005b). Het idee belichaamt de samenhang tussen sociaal handelen en de producten ervan, en is bij uitstek in planningsdiscussies van belang

⁵⁶ Overigens brengt de onwennigheid van filosofen om deze typische producten van stedelijke planning van commentaar te voorzien hen ook wel eens tot andere slordigheden: de 'Urheber' van deze viaducten, Robert Moses, wordt bij Swierstra (2005) Moser. Ietwat vergelijkbaar in topografische slordigheid is de filosoof Bram Esser (2005) die de fabrieksschoorsteen van de Suikerunie in Groningen voor die van Niemeyers tabaksfabriek aanzag.

waar gebouwde of (her)ingerichte fysieke structuren de neerslag vormen van allerlei planningsprocessen, en tegelijk zowel mogelijkheden bieden alsook afsluiten. Dit soort samenhangen is ook op te merken in de relatie tussen taal (een 'cultureel goed') en handelen: disposities tot handelen worden (mede) gestructureerd door de taal, bijvoorbeeld in een wijze denken met bijpassende vocabulaire. In de analyses à la Latour wordt vrijelijk geswitched van causale naar rationele en hermeneutische 'verklaringen' en 'interpretaties', maar waar het in de beschrijving aan ontbreekt is het uitdrukkelijk *appel* dat mensen weliswaar door hun fysieke omgeving in allerlei handelingen worden belemmerd (dan wel gestimuleerd) maar dat uiteindelijk nog wel sprake is van een meer of mindere mate van vrije keus om dingen te doen of te laten, en zeker van een mogelijkheid er kritisch over te reflecteren. Opmerkingen als zou dit concept aan de basis staan van een volkomen nieuwe ethiek (Swierstra 2005, Verbeek 2005ab) lijken daarom nogal voorbarig, en dragen het odium van een tamelijk 'gemakkelijk' afschuiven van verantwoordelijkheden op meeromvattende kaders met zich mee. Zo kan natuurbeleving geconcipieerd worden als een vanuit de auto te ervaren iets, waarmee de auto impliciet een grote, en mogelijk onmisbare plaats krijgt in de samenleving, ongetwijfeld feitelijk juist, maar daarmee nog niet het laatste woord. Belangrijkste programmapunt van deze benadering is het verlaten van de zienswijze als zou de techniek slechts instrumenteel zijn voor menselijk handelen (Verbeek 2005a: 8). Techniek (of, ruimer, ingerichte omgeving) en daarmee of daarin opererende actoren constitueren elkaar - het is alsof de dagen van het geografisch environmentalisme weer herleven. Er is geen sprake van subject-object-relaties maar de relaties worden door techniek 'bemiddeld' (ook zo'n term uit een verleden, maar dan van een andere discipline). De computer, de mobiele telefoon en de auto zijn 'vanzelfsprekende' elementen geworden in de ingerichte omgeving. Schrijvers als Latour (geciteerd bij Verbeek 2005b: 141) gaan dan zelfs zo ver dat artefacten dragers van moraliteit zouden zijn. Kritiek hierop is dat artefacten niet verantwoordelijk (dat wil zeggen in vrijheid) kunnen handelen en dus ook niet verantwoordelijk kunnen worden gesteld. Op deze discussie verder ingaan voert hier te ver; van belang is Swierstra's opmerking dat de beste manier om van het instrumentalisme afstand te nemen is oog te ontwikkelen voor *onbedoelde effecten* van techniek (Swierstra 2005: 24). Daarmee bevat dit denken in termen van hybriden en cyborgs zeker een waardevolle kern. Wordt op het eerste gezicht met het concept van hybrides en cyborgs (als 'clusters' van actoren met hun technische attributen) afstand genomen van het verschil dat tussen Poppers Wereld 2 en Wereld 3 zou bestaan, waarbij dan het 'vanzelfsprekende' dus niet gereflecteerde gebruik van techniek tot de disposities in Wereld 2 te rekenen zou zijn, met Swierstra's bepleite aandacht voor onbedoelde effecten lijkt dit risico weer enigszins bezworen. Tegelijkertijd dringt de gedachte zich op dat planologen en geografen zolang hun vakgebied bestaat al aandacht voor dit fenomeen hebben gehad. Beslissingen van ruimtelijk handelende actoren worden niet voor de eeuwigheid genomen en zijn een dankbaar onderwerp voor analyse, in het traceren van verwachte en onverwachte, gewenste en ongewenste effecten. Poppers visie op het fenomeen van de zich ontwikkelende ingerichte omgeving wordt weergegeven met de uitdrukking, dat waar de dierlijke evolutie

zich vooral intern, dus in het organisme afspeelt, de menselijke evolutie zich door het ontwikkelen van allerlei 'organen' buiten ons lichaam ontwikkelt: exosomatisch (Popper 1974a: 238). Dat is eerder een constatering dan een appèl. En daarmee kan ook de benadering in cyborgs en aanverwanten als beschrijving, ook van veranderende moraal mogelijk adequaat zijn, als appèl schiet zij te kort. De gedachte die uiteindelijk overblijft bij de cyborgs en hybrides is dat eindelijk filosofen zich een contextueel bewustzijn hebben eigen gemaakt dat geografen al veel eerder hadden. Steden bijvoorbeeld zijn ook als typische hybrides te beschouwen, met een eigen dynamiek en een eigen ethos (Weber, Wirth).

Planningsprocessen kunnen in een hermeneutisch kader worden geanalyseerd (o.a. Healey 1992, Allmendinger 2004, Alexander en Faludi (1990)). De uit de analyses verkregen inzichten vinden toepassing in het presenteren van voorstellen in termen van regels en waarden, die aanspreken bij de planningssubjecten, wier medewerking nodig is voor het realiseren van projecten. Indirect is hieronder ook het zg 'framing' (Rein en Laws 2000) in planningsdiscussies te rekenen, voor zover dit als complement op discoursanalyse is te interpreteren (Van den Brink 2009). Zo is sprake van een typisch instrumentele vorm van wetenschapstoepassing: het 'manipuleren' van subjecten om iets gedaan te krijgen. Communicatieoffensieven structureren dan het kader waarin men geacht wordt te denken en beslissingen te nemen. Vanuit het besef van het contextbepaald zijn van handelingsroutines is deze aanpak te begrijpen. Maar daarmee is ook het pad betreden van een 'objectivering' van handelende subjecten die 'bepaald' worden door hun context.

Met Poppers benadering à la Wereld 3 ligt deze aanpak minder voor de hand: subjecten worden als zodanig in hun waarde gelaten in de discussie over hun 'situational analysis'. Beschouwen van mede-subjecten als gevangenen van contexten waaruit ze niet kunnen ontsnappen verhindert enige discussie.

Hier botst het deelnemend perspectief op het waarnemende. In beschrijvingen kan het belang van contexten niet worden ontkend (al is het dan een 'constructie'), in een deelnemend perspectief belast besef hiervan de discussie en het begrip. Anders gezegd: een participierend perspectief in planning abstraheert van de bepalende invloed van contexten, een waarnemend of beschrijvend perspectief objectificeert medesubjecten en bij het beschrijven van een contingente stand van zaken is de veronderstelde werking van een context een nuttig en misschien zelfs vanuit het perspectief van de onderzoeker noodzakelijk hulpmiddel. Waarnemen en opschrijven van iemands handelen impliceert een subject-object-verhouding, alle participatie in het onderzoek ten spijt⁵⁷.

⁵⁷ Met de nodige ironie is het onderscheid tussen het deelnemend en participierend perspectief ook te herkennen in het achteraf analyseren in de media van

In planningsdiscussies vigeert een nogal robuust aangezette tegenstelling tussen moderniteit en postmoderniteit (De Roo en Voogd 2004, Allmendinger 2004). In modern(istisch)e planning zou sprake zijn van een subject-object denken, terwijl dat in postmodernistische planning veel minder of niet het geval zou zijn. Inzet van het paradigmabegrip (Kuhn) met als afgeleide Rorty's 'Philosophy and the Mirror of Nature' (1988), beide hermeneutisch geïnspireerd, zou tot een postmoderne wetenschapsopvatting leiden waar enige 'correspondentie met de feiten' als een achterhaalde maxime wordt gezien. Toch is de hermeneutische benadering nog niet typisch postmodern - als dat al een verdienste zou zijn. Habermas, die waarheid als correspondentie met de feiten in het breder kader van een sociaal proces ziet wordt met zijn concept als 'rationalisering van de leefwereld' gezien als iemand die nog gelooft in het modernistisch Verlichtingsprogramma. Toch leunt de zogenaamde postmoderne planning sterk op Habermas' idee van communicatief handelen, inmiddels voorzien van accenten die zijn ontleend aan het denken van Foucault met zijn verschillende discoursen. Kortom: in deze moderniteits- postmoderniteitsdiscussie lijkt het er op iets te willen promoten op basis van een geconstrueerd beeld van een veronderstelde achterblijver. Daar postmodernisten de autonomie van de beschrijving hoog in het vaandel hebben, waarbij referentie aan feiten er minder toe doet (werkelijkheden zijn immers geconstrueerd), laten ze inderdaad zien waartoe hun programma voert: in Poppers termen een immuniseringsstrategie.

2.4. Rationele planning

Bij de bespreking van de causale en rationele verklaring is het zoeken naar een verklaring van gedrag opgevat als een zoeken naar de formulering van een aantal voorwaarden dat noodzakelijk of liefst voldoende was het vertoonde gedrag te 'reconstrueren'. Het te verklaren gedrag⁵⁸ was een (noodzakelijk) gevolg van een aantal begincondities, door derden/waarnemers te reconstrueren.

Wanneer een sequentie van handelwijzen wordt gezien als het 'vanzelfsprekende' (zo niet noodzakelijke) gevolg van de overwegingen van de betrokken actoren en de analyse zich erop richt dat te verklaren of op zijn minst te begrijpen raakt het 'interne' afwegingsproces buiten beeld: het is de gerealiseerde geschiedenis die onderwerp van analyse is, niet het individuele afwegingsproces. Mogelijk verdient

verkiezingsuitslagen in termen van een gemanipuleerd stemvee (de goede campagne van de overwinnaars, de slechte van de verliezers), terwijl *tot het moment* van het aangeven van hun voorkeur kiezers als bewust en verantwoord handelende subjecten worden beschouwd. Het *waarnemersstandpunt* dwingt achteraf tot deze diagnose. Dat niettemin nog steeds mensen naar de stembus gaan wijst op een *buitengewone* burgerzin.

⁵⁸ Let wel: in de intentionele verklaring wordt niet een gedrag verklaard maar een intentie beproefd.

het begrip 'verklaren' herijking: positioneren van een bewust handelende actor in een van 'noodzakelijkheden' aan elkaar hangend systeem is ongemakkelijk⁵⁹.

Met rationele planning wordt juist op dit proces van overwegen van variabele handelingswijzen ingezet. Zeker, ook bij de rationele verklaring is dit besef van keuzen aanwezig: *"We treden pas handelend op als we ervan overtuigd zijn dat de bestaande toestand anders niet verandert"*, aldus De Boer (1980: 35) in een bespreking van de rationele verklaring. Maar omdat de analyse toch weer retrospectief, op het bepalen van beginvoorwaarden, is gericht (ter reconstructie van het vertoonde gedrag) ontbreekt een ondubbelzinnige empirische toets: er blijken verschillende reconstructies mogelijk te zijn⁶⁰. Actoren zijn geen automaten die als vanzelf, na afweging van allerlei alternatieven, tot een bepaald gedrag komen; deze notie van de causale verklaring verdraagt zich trouwens ook niet met de rationele, zoals al is aangegeven. Rationele planning zet niet in op reconstructie van gedrag of overwegingen, maar op kritische bespreking ervan.

Daarom is het beter de reconstructie van beginvoorwaarden maar te laten voor wat hij is. Met een prospectieve benadering wordt gedrag/handelen niet voorspeld of gereconstrueerd uit beginvoorwaarden, maar eenvoudig ter overweging gesteld. De optiek verschuift van reconstructie naar constructie, van retrospectie naar prospectie. Van een onmiddellijk en noodzakelijk verband tussen beginomstandigheden en vertoond gedrag is geen sprake. In hoeverre nog van een verklaring überhaupt gesproken kan worden is een vraag die in het midden zal worden gelaten. Met Popper valt de zaak ook in een ruimer perspectief te bezien, namelijk dat van de determinisme-indeterminisme discussie: *"[...] I want to point out that the indeterminism of a dice-playing God, or of probabilistic laws, fails to make room for human freedom. For what we want to understand is not only how we may act unpredictably and in a chance-like fashion, but how we can act deliberately and rationally"* (Popper 1982: 126).

⁵⁹ Van Strien (1986: 97-100) karakteriseert de verhouding nomologisch en hermeneutisch verklaren als een van wederzijdse complementariteit: is men uit op het formuleren van empirisch onderbouwde wetten of het formuleren van inzichtelijke samenhangen.

⁶⁰ De Boers uitspraak is voor nuancering vatbaar: handelen behoeft niet alleen te zijn ingegeven om een toestand te veranderen, maar kan ook worden gemotiveerd om een toestand in stand te houden (bij Nijk 1984: 31: verbeteren I); bovendien behoeft men niet altijd van de goede afloop overtuigd te zijn: voldoende is dat een actor de kans op gunstige effecten reëel acht of groter dan bij nalaten van handelen. Of hij gaat willens en wetens willekeurig te werk.

Die overwegingen bij handelen zijn te zien als empirische inzichten die inzet zijn bij het voornemen of evalueren van handelen. Naar hun aard zijn ze bediscussieerbaar, te reflecteren, te beargumenteren. Of dat altijd gebeurt is een andere vraag, wel zal in een onderzoek ter 'peiling' van die inzichten per definitie sprake zijn van een *discussie*: empirische inzichten laten zich niet zozeer vaststellen als wel bediscussiëren. Inzichten laten zich, als reflectief begrip, strikt genomen niet *meten*. Ze zijn, naar hun aard, het product van een Forum, van kritische discussie - hierop is al gewezen.

De empirische inzichten waarvan hier sprake is, betreffen - uiteraard - de wereld van de handelende actor, het is deze wereld die door het gedrag zal worden gevormd/omgevormd. Het forum, dat noodzakelijk is om van inzichten überhaupt te kunnen spreken wordt gevormd door de onderzochte actor en de onderzoeker; de laatste spreekt de eerste aan op zijn gedrag (dat wil dus zeggen: de effecten van zijn gedrag, de omgeving waarin het gedrag plaatsvindt, en de mogelijke inzichten die hij er mee heeft 'opgedaan'). Daarmee beperkt rationele planning zich tot inzichten die expliciet ter discussie staan – inzichten van derden, die eveneens wellicht overwogen waren, maar niet in de discussie zijn betrokken, vallen buiten de scope van deze aanpak.

Empirische inzichten zijn naar hun aard zowel toetsbaar als toepasbaar. Toepassing van empirische inzichten heeft toetsbare gevolgen. Anders gezegd: door toepassing van inzichten worden deze op hun validiteit beproefd. Omgekeerd kan men het opzetten van een experiment zien als het toepassen van – vooralsnog – onzekere empirische inzichten, met de bedoeling om ze te toetsen. Zo valt ook handelen te zien als toetsing en toepassing van empirische inzichten (Feyerabend 1978: 165), een notie die overigens ook in Kuipers' intentionele verklaring wordt gevolgd.

Bij toepassing van empirische inzichten wordt een handeling – vooraf – bezien naar zijn gewenste en ongewenste effecten (in de omgeving), bij toetsing van empirische inzichten vindt er een vergelijking plaats van verwachte en onverwachte effecten. Tabel 2.1 verduidelijkt een en ander. In principe zijn er vier soorten effecten: verwachte en gewenste (1), verwachte en ongewenste (2), onverwachte en gewenste (meevallers) (3) en tenslotte ongewenste en onverwachte (tegenvallers) (4). Dat inzichten en ook intenties of doelstellingen reflectieve begrippen zijn wordt met deze aanpak ten volle erkend: meevallers van acties, die niet voorzien waren en als intentie mogelijk niet eens vooraf bewust, dragen tot de evaluatie/waardering van een actie bij. Zo uiteraard ook de tegenvallers.

Effecten van een handeling zijn op twee dimensies te traceren: enerzijds in de omgeving van de actor die gewijzigd is als gevolg van diens handelen, en anderzijds

bij de actor zelf: in diens oordelen over de omgeving. Respectievelijk kan worden gesproken van materiële en immateriële effecten. Deze laatste kunnen ook worden geduid als leerprocessen die de actor heeft ondergaan als gevolg van het kritisch vergelijken van verwachte en onverwachte effecten van het handelen. Uiteraard is dit een zeer schematische wijze van benaderen: aangegeven wordt de *mogelijkheid* tot leren, niet of men dat ook daadwerkelijk zal doen; ook wordt in het midden gelaten of (alle) leerprocessen per definitie op de aangegeven wijze verlopen.

De materiële effecten kunnen worden beschouwd in termen van grotere of geringere wenselijkheid: is er in de omgeving van de actor als gevolg van diens handelen verbetering opgetreden?

Behalve dat de effecten op twee dimensies zijn te traceren zijn er ook twee tijdstippen waarop de effecten van een handeling worden geëvalueerd. Vooraf: bij de afweging van gewenste en ongewenste effecten bij het voornemen van gedrag. Achteraf, bij het vergelijken van verwachte en onverwachte effecten, waarbij duidelijk wordt wat de inzichten die men vooraf had (en die de alternatieve-nafweging conditioneerde) nu feitelijk 'waard' bleken te zijn⁶¹.

Tabel 2.1: Evaluatie van gedrag (beleid): rationele planning als toepassing en toetsing van inzichten

		Ex ante: toepassing van inzichten	
		<i>Gewenst</i>	<i>Ongewenst</i>
Ex post:	<i>Verwacht</i>	1	2
toetsing van	<i>Onverwacht</i>	3(meevaller)	4(tegenvaller)
inzichten			

Wissink (1982ab) hanteert, in een functionalistische context, een enigszins vergelijkbaar schema: beoogde en niet beoogde (conjuncturele) effecten, losstaande en geaggregeerde effecten, directe en indirecte effecten en dit alles voor verschillende soorten actoren: individuen (inclusief gezinshuishoudingen), niet op de markt opererende groeperingen, op de markt opererende doelorganisaties en tenslotte 'de' overheid'. Zijn schema lijkt echter meer bedoeld als een hulpmiddel voor het interpreteren van een veranderende ruimtelijke structuur dan voor het analyseren van (ruimtelijk) keuzegedrag. Het onderscheid van Merton (1967) in manifeste en latente functies loopt parallel met dat van beoogde en niet beoogde effecten. Op zijn beurt lijkt hier het teleologisch verklaringsmodel van Von Wright (1971), die

⁶¹ Zie voor een uitvoeriger verantwoording: Van der Meulen (1984). Overigens kan men zich hier een doorgaand proces voorstellen van reflectie op ontwikkelingen, omdat ook de sequentie van interventies een continu karakter kan hebben.

resultaten van een handeling onderscheidde van de *gevolgen* ervan, door te werken (zie paragraaf 1.3). Het onderscheid in vier (rationele planning) in plaats van twee (Merton) categorieën effecten geeft echter betere analytische mogelijkheden: het attendeert op 'minder gewenste effecten' vooraf en laat expliciet ruimte voor meevallers achteraf. Een onderscheid in beoogde en niet beoogde effecten veronderstelt ondubbelzinnig te bepalen preferentie/doelen vooraf bij het handelen of het voeren van beleid.

Dit rationele planningsmodel is tot op zekere hoogte vergelijkbaar met, maar is beslist niet hetzelfde als het zogenaamde functioneel-rationalistisch model, dat door Meyerson en Banfield is ontwikkeld in de jaren vijftig (zie De Roo 1999: 110). De Roo's bezwaren tegen het model betreffen (onder andere) dat het een grote mate van kennis van 'de problematiek' veronderstelt. Onverwachte effecten worden onderbelicht. Dat nu is juist wat hier *niet* het geval is: *onzekerheid* over te verwachten effecten geeft het model betekenis als analytisch instrument.

Aan de bezwaren van het deductief-nomologisch model en het model van de rationele verklaring wordt met 'rationele planning' volledig tegemoet gekomen.

Om te beginnen hoeft er niet een dispositioneel handelende actor te worden verondersteld: het gedrag wordt ter discussie gesteld. Het wordt niet gezien als 'automatisch' voortvloeiend uit enige innerlijke gesteldheid of programmering.

De actor wordt gezien als een bewust handelende actor, waarbij de bewustwording zelf een element is binnen de analyse. Van enige discrepantie tussen inzichten van de onderzoeker en inzichten van de onderzochte is geen sprake, omdat (empirische) inzichten hier gezien worden als het product van kritische discussie tussen onderzoeker en onderzochte actor (wat nog niet betekent dat beide gesprekspartners het met elkaar eens hoeven te zijn). Zowel de opvattingen van de onderzoeker als die van de onderzochte worden ter discussie gesteld. Daarmee verliest de kritiek op de rationele verklaring, namelijk dat onderzoeker en onderzochte de rationaliteitsladder tot op vergelijkbare hoogte beklommen zouden moeten hebben om het vertoonde gedrag aannemelijk te maken, zijn relevantie. Door de prospectieve oriëntatie zijn vragen betreffende overwegingen van gedrag in het verleden, die zo gevoelig zijn voor latere rationalisering, niet meer relevant⁶². De problemen die zich voordoen bij het optreden van reflexief gedrag – de ondergraving van de empirische bevindingen – zijn opgelost: er wordt *bij voorbaat*

⁶² Uiteraard staat de wetenschap als de geschiedenis geen andere mogelijkheid open dan om bepaalde handelingen achteraf te interpreteren. Geschiedenis is daarmee niet een cumulatie van beschrijvingen van gebeurtenissen, maar een zich ontwikkelende reflecterende discipline: "*Geschiedenis is de geestelijke vorm waarin een cultuur zich rekenschap geeft van haar verleden*" (Huizinga 1929: 166)

van uitgegaan dat men reflectief (dat wil zeggen (mogelijk) reagerend op wat anderen over dat gedrag te berde zullen brengen) zal handelen. Op zijn minst mag worden verwacht dat men bij zichzelf te rade gaat. Iemand een handeling toeschrijven is ook het toeschrijven van het bewustzijn van die activiteit. Nijk 1984: 92).

Waarin moet nu het discriminerend vermogen van de benadering worden gezocht? Niet in de beschrijvingen van de wijze waarop men zich heeft gedragen, wat de disposities waren, de overwegingen of de aard van de rationele actoren in het algemeen. Dat zijn zaken die zich wel laten reconstrueren, maar waarbij het aantal mogelijke constructies onbeperkt was. De onderscheidende benadering van rationele planning moet worden gezocht in de toepasbaarheid en daarbij te blijken houdbaarheid van de empirische uitspraken: toepassing van empirische inzichten is tezelfdertijd een beproeven van de houdbaarheid ervan. Toetsen en toepassen van inzichten is niet alleen een zaak van de onderzoeker, maar door toepassing van dit model ook van de onderzochte actor.

De vraag rijst of met het concept rationele planning niet eerder een handelingsconcept dan een analyseconcept is geformuleerd. Het antwoord hierop is eenvoudig: het is beide. En wat het mogelijk misverstand betreft, als zou in het model inzichtvermeerdering slechts mogelijk zijn (en 'mechanisch' verlopen, dat wil zeggen dat men 'automatisch' zou leren van vergelijking van geplande en gerealiseerde situaties), kan worden opgemerkt dat slechts wordt geclaimd dat *bewust* waarnemen wordt *verondersteld*; hoe dit uitpakt is niet op gestandaardiseerde wijze te beschrijven. Vermeerdering van inzicht is *als zodanig* niet te programmeren, alle innovatieprogramma's van een instelling als het Ministerie van Economische Zaken ten spijt. Daarbij wordt in het rationele planning model evaluatie in principe ook breder genomen dan alleen het evalueren van doelstellingen: veranderende contexten dienen eveneens meegenomen te worden. Er is een duidelijke verwantschap met Van Striens zogenaamde regulatieve cyclus: probleemstelling - diagnose - plan - ingreep - evaluatie voor het praktijkgerichte onderzoek (Van Strien 1986: 19).

Een verwante variant van het rationele planningmodel is het 'design research program' (Kuipers 2001: 265 e.v.). Daarin worden, globaal gesproken, eigenschappen van beschikbare materialen enerzijds en de vraag, afgeleid van bedoelde toepassingen anderzijds gematched. Het model is ontwikkeld bij de analyse van processen van 'research and development' in de farmaceutische industrie. Nadere uitwerking hiervan behelst het onderscheiden van feitelijke eigenschappen van het al bestaande product of een proto-type en de gewenste

eigenschappen van het te ontwikkelen product enerzijds en het onderscheid tussen technische of structurele eigenschappen en service- of functionele eigenschappen, ongeacht of ze gewenst worden of al bestaan, anderzijds (Kuipers 2001: 268, 274)⁶³. Tabel 2.2. geeft het overzicht.

Tabel 2.2. Elementen van het 'design research program' (Kuipers 2001)

Product	Feitelijk	Te ontwikkelen
Structurele eigenschappen	5	6
Functionele eigenschappen	7	8

Tussen structurele en functionele eigenschappen bestaat geen symmetrische relatie: plastic en metalen producten kunnen overeenkomstige functies vervullen. Ontwikkelingsprogramma's richten zich nu op het vergroten van de overlap tussen de verzamelingen van bestaande (prototypen) en gewenste eigenschappen. Voor alle duidelijkheid: uit vergelijking van de tabellen 2.1. en 2.2. dient niet te worden afgeleid dat 'bestaande' en 'te ontwikkelen' eigenschappen zich verhouden als verwachte en onverwachte effecten. De overeenkomst zit in het vergelijken van beoogde en bereikte resultaten, waarbij enerzijds het beoogde profiel (van eigenschappen) criterium is voor het waarden van ontwikkelingen in prototypes, anderzijds het beoogde profiel zelf ook ter discussie komt te staan in het licht van tot dan toe behaalde resultaten (Kuipers 2001: 270, 271).

Vergelijking met het rationele planningconcept levert het volgende op. De ontwikkeling van evaluatiemethoden in planning en bestuurskunde indiceert het belang dat in deze disciplines gehecht wordt aan een meetbaar maken van het verschil tussen het bestaande en het gewenste (o.a. Voogd 1983). Dat is verenigbaar met wat in het 'design research model', dat hier wel zeer beknopt is besproken, aan heuristische principes wordt gepresenteerd. Ook het onderscheid in structurele en functionele eigenschappen van een bepaald ontwerp (structureel: de soort beleidsmaatregel: een wet, een plan, een project, een gebouw, een weg; functioneel: de verwachte en gehoopte werking: de effecten bij de doelgroepen, eventueel het draagvlak, of de ruimtelijke kwaliteit in algemene zin) valt te maken. Wat rationele planning echter doet afwijken van dit 'research model' is de expliciete

⁶³ In de verte hiermee verwant lijkt Poppers onderscheid in *aim-structure* (behaviour controlling part) en *skill-structure* (executive part) bij het interpreteren van de evolutie (Popper 1974a: 275).

claim dat 'gewenste toestanden' niet een welomschreven betekenis hebben, maar 'vloeiende' concepten zijn: het zijn reflectieve begrippen⁶⁴. Anders gezegd: in een 'Design Research Program' zijn de kaders helder en bepalend voor de uiteindelijke uitkomst. Daarentegen vindt planning doorgaans niet in laboratoriumsituaties plaats maar in het publieke domein. Dat maakt in de planning het gebruik van rigide evaluatiemethoden doorgaans onvruchtbaar. Planning bestaat bij de gratie van 'muddling through' (Lindblom 1980), of, iets vriendelijker uitgedrukt, 'piecemeal engineering' (Popper 1964). Het is een incrementeel proces. Er is geen eind aan de discussie, zij het dan dat die bij concrete projecten wordt gesmoord⁶⁵ in uitvoeringsgerichtheid en effectiviteit van beleid – dat geeft in ieder geval gelegenheid voor evaluatie achteraf. Een open samenleving valt niet in planningstermen te benoemen, en de ervoor te ontwikkelen structuurvisies op (in Nederland) rijks- en provinciaal niveau, de begeleidende nota's, bestemmingsplannen en concrete fysieke uitwerkingen zullen tal van onvoorziene toepassingen en effecten hebben. Niet alleen vanwege onvoldoende zicht op de werking van de voorstellen, maar ook omdat belangengroepen zich gaan mobiliseren. Tussen ideale en bestaande toestanden zal altijd licht blijven omdat wensen en behoeften zich nu eenmaal ontwikkelen. Onvoorziene effecten, niet per sé negatief te waarderen, zijn een uitdrukkelijke stimulans voor verdere ontwikkeling. Samengevat: waar een Design Research Program⁶⁶ zich uiteindelijk richt op een realiseerbaar en aan de eisen voldoende product, is rationele planning (als ruimer begrip) een tocht door een moeras waarin men zich zonder enig gevoel van richting begeeft. Concrete projecten zouden trouwens wel aan het 'Design Research Program' kunnen voldoen⁶⁷: een doorgaande ontwikkeling van prototypen

⁶⁴ Programma's van eisen zijn uiteraard van belang in het geval van een duidelijke opdrachtgever - opdrachtnemer verhouding. De planningspraktijk is echter ruimer. Zo verdragen open planprocessen zich slecht met vooraf gestelde doelen.

⁶⁵ Wat niet wil zeggen dat in het algemeen niet zorgvuldig met gemaakte opmerkingen wordt omgegaan. Maar zorgvuldigheid is niet gegarandeerd!

⁶⁶ Met inachtneming van de opmerking dat ook bij DRP sprake is van een wisselwerking tussen beoogd ontwerp en resultaten in het ontwikkelingsproces (Kuipers 2001: 270, 271).

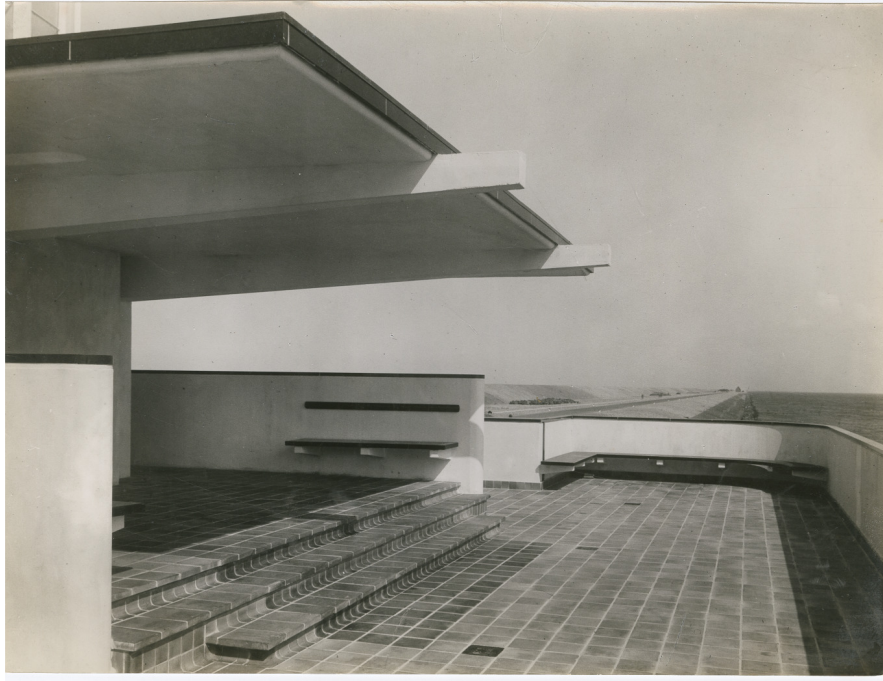
⁶⁷ De technische wetenschappen (als ontwerpwetenschappen van artefacten) onderscheiden zich van de natuurwetenschappen door een ander criterium voor succes en falen: niet: 'is het correct?' (waarheidsbenaderend TvdM) maar: 'werkt het?' (Meijers 1999-2000: 52). Gammawetenschappen als planologie en bestuurskunde laten hiermee verwantschap zien. Al zijn doelen en middelen niet altijd helder te onderscheiden, in deze functionalistisch georiënteerde wetenschappen, waarin kennis/inzicht een onafhankelijke variabele is in het interpreteren van handelingen is een criterium als 'werkt het?' in hoge mate relevant, zoals allerlei evaluatiestudies laten zien. Zo ook wordt een concept als

waarbij gewenste en feitelijke eigenschappen uiteindelijk convergeren in een definitief ontwerp. Onzekerheid over zich wijzigende inzichten en strevingen van andere belanghebbende partijen is daarin (voor de tijd van het project) geneutraliseerd. Maar wanneer de context zich wijzigt en inzichten over wat precies wordt nagestreefd niet helder zijn, of zich op zijn minst eveneens voortdurend wijzigen, is een definitief ontwerp een fictie. Duurzaamheid is in de ruimtelijke planning dan ook niet een blauwdruk van ideale oplossingen, maar een referentie voor de tijdelijkheid van eens gekozen koersen. Voorbeelden te over: de ruilverkavelingen in de jaren vijftig en zestig dienden het landbouwbelang, maar bleken achteraf tot vershraling te leiden van bestaande ecosystemen; de Deltawerken leidden tot grotere veiligheid van de bewoners in Zuidwest Nederland, maar al in de jaren tachtig werd alarm geslagen over toenemende algengroei en verarming van aquatische ecosystemen. Zo is aan het vasthouden van eens geformuleerde doelstellingen, hoe urgent ook in een bepaalde context, *als zodanig* niets verstandigs te ontdekken; wat niet wegneemt dat juist van binnen nauwe en zelfs achterhaalde beperkingen ontwikkelde concepten niet alleen een grote schoonheid uit kan gaan; ze zijn ook markeringspunten in de verdere ontwikkeling van ruimtelijke oplossingen: de Stelling Amsterdam, de westelijke tuinsteden van Amsterdam, de Afsluitdijk enzovoort.

Het rationaliteitsbegrip dat in het analyseconcept 'rationele planning' wordt gehanteerd is appellerend, en niet beschrijvend van aard. Onder andere Faludi (1975) en Toulmin (1977) hanteren dit ook. Het gaat hierbij om rationaliteit als probleemoplossende vaardigheid, waarbij het niet van te voren vaststaat (en ook niet door buitenstaanders zoals observerende onderzoekers is *vast te stellen*) welke oplossing voor een gegeven probleem aangewezen is. De oplossing zal zich door kritische discussie aandienen; op voorhand is niet te zeggen of de uiteindelijk gekozen oplossing hoe dan ook vruchtbaar zal zijn. Rationaliteit valt hier hooguit te omschrijven als 'bespreekbaarheid' of 'objectiviteit', 'vatbaar voor discussie'. Het

'business idea' in de bedrijfskunde 'validiteit' toegeschreven waarmee wordt bedoeld: werkt het (nog)? (Van der Heijden 2005: 71). Voor het goede begrip: Meijers' betoog richt zich op het misverstand technische wetenschappen als toegepaste natuurwetenschappen te zien.

Figuur 2.3 Afsluitdijk, zicht vanaf onderzijde monument Dudok. Foto Nederlands Architectuurlinstituut, Rotterdam. DUDO_115fm_54-12.



wordt daarmee vanuit een deelnemersperspectief betekenis gegeven.

Hiermee onderscheidt dit rationaliteitsbegrip zich van begrippen als 'Zweckrationalität' en 'Wertrationalität' (individuele 'rationaliteiten', respectievelijk doelgericht en waardengericht) en formele en substantieve rationaliteit (de collectieve pendanten van individuele rationaliteit: respectievelijk proceduregericht en waardengericht), die worden gehanteerd om sociale processen te beschrijven en te interpreteren (Darke 1985, verwijzend naar Max Weber). Verwante begrippen zijn functionele en substantiële rationaliteit, respectievelijk pendanten van Zweck- en Wertrationalität, waarbij in het laatste geval ook de doelen van het systeem zelf onderwerp van discussie zijn (o.a. De Roo en Voogd 2004, die verwijzen naar Mannheim). Dit soort gekunstelde onderscheidingen van doelen en waarden binnen of buiten (veronderstelde) sociale systemen bracht Reade (1985) er toe het hele onderscheid maar te vergeten en alleen doelrationaliteit als een zinvolle vorm van rationaliteit te zien, betrekking hebbend op effectiviteit en efficiency van concrete interventies. Daarmee is het een

beschrijvend begrip, iets wat trouwens ook geldt voor de andere genoemde rationaliteitsbegrippen. Ze hebben een empirische lading, hun habitat is de *beschrijving* van sociale verhoudingen. Simon (1978), die het begrip 'bounded rationality' introduceerde, hanteert het begrip ook in een beschrijvende context in het verklaren van gedrag. Ook in de rationele verklaring is sprake van een beschrijvend rationaliteitsbegrip. Daarin wordt een actor of een handeling rationeel genoemd, wanneer deze door de onderzoeker kan worden 'begrepen'. Dat, zoals bleek, de rationele actor à la Simon zich in het deductief-nomologisch model onprettig voelde, wil niet zeggen dat hij niet in een andere omgeving zou kunnen passen. Simon gaat uitdrukkelijk uit van een actor die dingen vermoedt en die zoekende is. Rationaliteit wordt in 'rationele planning' uitdrukkelijk niet als een beschrijvend begrip gezien, maar 'slechts' als een appèl tot kritisch nadenken. Tabel 2.3. geeft een overzicht van enkele kenmerkende aspecten van beschrijvende en appellerende rationaliteit.

Tabel 2.3. Beschrijvende en appellerende rationaliteit

beschrijvend rationaliteitsbegrip	Appellerend rationaliteitsbegrip
Waarnemend perspectief (rationaliteit als descriptief begrip)	Deelnemend perspectief (rationaliteit als oproep)
Persoonlijk oordeel	Gedeeld begrip
Noodzakelijkheid tussen denken en doen	Reflectie op handelen (ex post en ex ante)
Opgelost hebben van problemen	Probleemoplossende vaardigheid

Met het begrip 'rationeel' in het rationele planningsmodel wordt expliciet de richting gevolgd die door Reade (1985) als een 'plannersbias' is benoemd: afwijkend van wat in de sociale wetenschappen gebruikelijk is. Maar juist reflectie op de routines in de sociale wetenschappen levert een bias op in het concipiëren van handelen als keuzegedrag. Handelen wordt dan vanuit contexten begrijpelijk, zo niet voorspelbaar gemaakt. Er is sprake van een beschrijvend perspectief. Met rationele planning, een continu zich rekenschap geven van keuzen in uiteenlopende situaties als analysemodel is dit (sociaalwetenschappelijk) euvel verholpen, al valt in *terugblik* natuurlijk (beschrijvend) wel weer de werking van meeromvattende kaders te detecteren.

Waar Kuipers met zijn 'design research program' en ook 'rationele planning' het zoekt in de eenvoud om grip te krijgen op de (zich ontwikkelende) verhouding van denken en doen, kiezen anderen voor de vlucht naar voren: toenemende complexiteit als 'verklaring' om dynamiek in systemen te duiden. Zo bijvoorbeeld Holling *et al* (2002), die hun betoog

beginnen met een viertal, wat Rorty zou noemen, 'final vocabularies', door hen gepresenteerd onder de noemer '*caricatures of nature*' (Holling *et al* 2002: 10 e.v): Nature Flat, Nature Balanced, Nature Anarchy en Nature Resilient. Respectievelijk gaat het om instabiele systemen, random functionerend, eventueel door *trial and error* te beïnvloeden, globaal stabiele systemen met negatieve feed back, instabiele systemen met positieve feed back waar onder het motto '*small is beautiful*' de mensheid wordt behoed voor al te ambitieuze plannen omdat in essentie de mens niet wordt geacht te 'leren' en tenslotte het systeem met op diverse schaalniveaus in- en externe feed back mechanismen die lokaal tot herstel kunnen leiden, maar op grotere schaal tot verrassingen kunnen voeren. Het systeem kent mogelijk irreversibele ontwikkelingen. Uiteindelijk worden deze 'final vocabularies' afgedaan (maar dat was in het begrip '*caricatures*' al begrepen) met de opmerking dat ze weliswaar van waarde zijn, maar incompleet in hun beschrijving. Hun presentatie is de opmaat voor het naar voren schuiven van 'Nature Evolving', waarin het relevante van de andere visies wordt geïntegreerd tot een idee waarin de dynamiek maar ook stabiliteit van systemen wordt erkend als een basiskenmerk: ontwikkeling *en* evenwicht, voorspelbaarheid *en* onvoorspelbaarheid. Panarchy is, als pendant van hiërarchie, het begrip dat niet orde en hiërarchie beschrijft, maar vervlechting en onbepaaldheid van samenhangen op en tussen verschillende ruimtelijke schaalniveaus. Theorievorming zou zich moeten richten op zowel de samenhang van veranderingen tussen verschillende ruimtelijke schaalniveaus als tussen verschillende wetenschappelijke disciplines. Met behulp van een Möbiusband wordt de dynamiek van zich ontwikkelende systemen aanschouwelijk gemaakt: *exploitation*, *conservation*, *release* (creatieve destructie), *reorganization*. Dit speelt zich af in een conceptuele ruimte met als dimensies: *potential*: de mogelijkheden/opties waarin een systeem zich kan ontwikkelen; *connectedness* (de mate waarin een systeem zelf zijn ontwikkeling bepaalt in plaats van speelbal te zijn van externe omstandigheden; en *resilience* (robuustheid). Uiteindelijk mondt het betoog van Holling en de zijnen uit in aanbevelingen tot nader onderzoek, het ontwikkelen van programma's om ook niet-lineaire ontwikkelingen⁶⁸ te detecteren, het

⁶⁸ Het begrip lineariteit is nogal onbepaald; Sokal en Bricmont (1999) onderscheiden 3 soorten lineariteit: lineaire functies of vergelijkingen als eerstegraads vergelijkingen, vervolgens lineariteit als lineaire orde: een verzameling wordt zo geordend dat men voor elk koppel elementen a en b vindt: $a < b$, hetzij $a = b$, hetzij $a > b$. en tenslotte een niet-lineaire manier van denken als veronderstelde tegenstelling met 'klassieke wetenschap', die verder zou gaan dan de rede en de nadruk legt op intuïtie. Dat laatste berust doorgaans op het zaaien van verwarring. Met name de chaostheorie zou het niet-lineaire denken ondersteunen en rechtvaardigen (Sokal en Bricmont 1999: 127-130). Mogelijk zou het in verband met complexiteit en wat daarmee annex is beter zijn te spreken van multidimensionaliteit. Ter uitleg: de projectie van een 'ontwikkeling' van een Möbiusband (in vele varianten) op een plat vlak is als lijn niet eenduidig interpreteerbaar: reden om ook andere projecties en andere vlakken in het geding te brengen. Onder multidimensionaliteit behoeft dan niets anders te worden verstaan dan dat in een gegeven verzameling verschillende dimensies zijn te onderscheiden, te bepalen met een techniek

omgaan met onzekerheid, en *'Accelerating Learning through Actively Adaptive Networking'* (Yorke *et al* 2002: 433). Met inachtneming van het feit (1) dat systeembeschouwingen als de onderhavige weinig expliciet zijn over zelfsturing dan wel noodzakelijk gevolg van natuurlijke omstandigheden (de voorbeelden uit zowel de 'dode' als de 'levende' wereld wisselen elkaar af, maar expliciete verwijzing naar de dimensie *'connectedness'* zou hierin kunnen voorzien) en dat (2) de begrenzing van systemen doorgaans hoogst arbitrair is en ook lastig omdat het zich *ontwikkende systemen betreft* waarbij niet bij voorbaat duidelijk is in welke fase het zich bevindt en diensgevolge de beschouwingen over dynamiek vatbaar voor veel ruis, is de boodschap van Holling c.s. verenigbaar met ideeën die, oppervlakkig gezien alleen maar in 'Nature Flat' karakteristiek zijn: door onderzoek te komen tot begrip, waarbij nonlineariteit (wat dat ook moge zijn) niet wordt uitgesloten. Dat wordt ook met 'rationele planning' beoogd: begrip krijgen van de omgeving teneinde wellicht enigszins adequaat daarmee om te gaan, dan wel er zich mee te verstaan. En dat begrip wordt niet 'gestuurd' door alleen empirische ervaringen, maar ook door hypothesen inzake meeromvattende samenhangen.

Verwant met de door Holling c.s. voorgestane benadering is die van De Roo en anderen (De Roo *et al* 2007, De Roo 2010, Zuidema *et al* z.j., De Roo en Rauws 2010). In de ontwikkeling van het complexiteitsdenken in de planning gaan zij uit van een verschuivend subject-object-denken: actoren verhouden zich niet met een 'tabula rasa' van in te richten en te ontwikkelen ruimtelijke structuren maar bevinden zich in een geheel van belangen, voorkeuren en beperkingen van andere actoren en meeromvattende condities. Dat maakt het technisch-rationele model (of het instrumentalistisch subject-object-model bij Habermas) in de planning ontoereikend. De Roo c.s. zien een (discontinue) ontwikkeling in de verhouding van planningssubjecten met hun context, een complex waaraan Latour de term 'hybride' heeft gehecht. In hun discontinuïteit kunnen deze ontwikkelingen worden geduid als paradigma'sprongen' in het planningsdenken. Onderscheid wordt gemaakt in stabiele gesloten systemen (I), open systemen met feedback (II), netwerk systemen (III) en systemen "*[which] are supposed to evolve continually over time in a discontinuous way.[...] Complex systems are subject to constant and discontinuous change [...] are open systems that are sensitive to contextual often autonomous change*" (IV) (De Roo 2010: 21). (de Roo en Rauws 2010: 6). Als voorbeeld van dergelijke systemen noemen zij steden. Een dergelijke conceptualisering van de werkelijkheid, of meer specifiek, het object van analyse, wordt in bijvoorbeeld de literatuurwetenschap en de geschiedenis ook (al lang) gevolgd met als consequentie dat met name professionele beoefenaren daarvan grote moeite hebben met zaken als 'canons' die ten onrechte eendimensionaliteit van ontwikkelingen zouden indiceren (o.a. Riemersma 1984, Riemersma 2011: 107-8). (Om dezelfde reden waren kritische geluiden te beluisteren bij het gelukkig gesneuvelde Nationaal Historisch Museum dat in 'canons' of met 'vensters' dacht de vaderlandse geschiedenis te presenteren.) Voor alle duidelijkheid: het idee van onbepaaldheid en onvoorspelbaarheid van ontwikkelingen is niet nieuw (Popper, in dezen niet de eerste: "all clocks are clouds" (Popper 1974a: 215)). Indeterminisme is voor Popper echter niet genoeg

als bijvoorbeeld factoranalyse.

– en dan komt hij met twee vragen: hoe komt het dat universele begrippen (waarden, regels, beloften enzovoort) ons gedrag beïnvloeden (Comptons probleem) en Descartes vraag naar de verhouding tussen ‘states of mind’ en de controle over het lichaam.

Met de classificatie in systemen naar complexiteit wordt een beschrijvend perspectief gehanteerd met een progressieve lading: er is vooruitgang. Voorzover het reflectief moment in de planning wordt geduid is het *beschrijving* van reflectie. Natuurlijk kent een complexe werkelijkheid gelaagdheden en netwerkstructuren die het abstracte model van een interveniërende actor te simplistisch doet zijn. Complexen kennen ook een eigen dynamiek, en hebben tot op zekere hoogte een eigen autonomie. Maar met een beschrijving van complexen van handelingswijzen die ingebed zijn in meeromvattende contexten wordt het zicht op de adequaatheid van dit functioneren *als zodanig* verloren: er is geen reflectie over ‘wat er gebeurt en in hoeverre zoiets adequaat is’: de ‘handelingscomplexen’ zijn geen onderwerp van kritische analyse maar indiceren ‘slechts’ manieren waarop planningssubjecten zich in enige zin tot elkaar in (moeilijk begrensbare) complexen verhouden. Paradigmawijzigingen indiceren ‘werkelijkheden’, niet het omgaan met ‘werkelijkheden’, hoezeer de laatste uitdrukking ook deficiënt is: welbeschouwd is deels sprake van meta-werkelijkheden. De beschrijving van de ontwikkeling van de planningdiscipline indiceert de ‘theorievorming’, een vermenging van ‘context of discovery’ en ‘context of justification’. Daarbij wordt, nogal verrassend, een ‘buitenempirisch standpunt’ ingenomen om dit alles te duiden, een opmerking die ook bij Holling c.s. is te maken. Dit historicisme *avant la lettre* laat zich derhalve als analysekader goed gebruiken, maar mist het onderscheidend vermogen van ‘normale’ theorieën. Stagnerende ontwikkelingen in landen als Egypte en Irak die zich in de jaren zeventig van de 20^e eeuw moderniseerden zijn bezwaarlijk te interpreteren als paradigmasprongen in de positieve zin van het woord, evenmin als de recent in Nederland opgekomen angst voor inenting in brede lagen van de bevolking. Dit alles laat echter onverlet dat planning als een routine opgevat *kan* worden die zich in een veranderende en zich ontwikkelende context afspeelt. Maar aandacht voor de context zou kritische beschouwing van wat er binnen die context gebeurt (en met de erkenning van het gegeven dat ‘kritisch’ een zich ontwikkelend begrip is) niet in de weg hoeven te zitten. Dat geeft rationele planning een recht van bestaan; reflectie op wat deze ‘complexen’ of ‘hybrides’ ‘doen’, hoezeer dat ook technisch rationeel geïnspireerd *lijkt*. Meer hierover in hoofdstuk 3.

Specifieker, zoals ook Kuipers met zijn ‘design research program’, is De Jonges analyse en beschrijving van ontwerpen als reflectieve praktijk (de Jonge 2009: 124 e.v.). Maar in tegenstelling tot Kuipers, die het proces van technisch ontwerpen analyseert en in een zogenaamd technisch-rationele traditie redeneert, vraagt De Jonge aandacht voor het ontwerpproces in moeilijk tot niet definitief te omschrijven sociale contexten (onbepaald, geen duidelijke probleemomschrijving, uiteenlopende belangen en percepties van stakeholders, in continue ontwikkeling) waarin (landschaps)ontwerpen plaats vinden. Zij stelt een benadering voor die te typeren valt als een zoekproces, met ingrediënten als ‘*creative imagination*’, ‘*conversation with the situation*’, *moving between interpretations of the problem and possible solutions*, ‘*integrative negotiaton*’, ‘*articulation of conflicts*’. Uiteindelijk komt het er op neer dat de twee onderscheiden benaderingen, de technisch-rationele en het ‘reflective

practice' model, voor het gemak maar weer eens met paradigma's aangeduid, in een prescriptieve context twee zijden zijn van dezelfde medaille. Wat de benadering bindt is de 'human capacity to learn', door open te staan voor discussie. Bij de bespreking van Kuipers' model is, wat betreft rationele planning, al aandacht gevraagd voor het verschil in 'hardheid' van contextuele kaders. Bij De Jonge zijn het juist de onbepaalde kaders die expliciet aandacht krijgen. Duidelijk is dat rationele planning, ook zonder zijn inbedding in Aristoteliaanse categorieën (als bij de Jonge) als epistème (denken), techne (maken) en phronesis (handelen) in onbepaalde contexten toegepast kan worden. Rationele planning is immers meer dan het simpel toepassen van algemene inzichten op een unieke situatie, het is vooral een appèl tot kritisch nadenken met inbegrip van de probleemsituatie, de perceptie van de probleemsituatie door betrokkenen, en ook het zich bewust zijn van de werking van voorgestelde analyses en oplossingen in beelden bij betrokkenen.

Tot besluit een opmerking met betrekking tot de verhouding tussen het analysemodel rationele planning als evaluatie en evaluatieanalyses zoals die in diverse handboeken (o.a. Swanborn 1999) worden uiteengezet. Deze richten zich op de vraag in hoeverre een bepaalde actor (of een bepaalde interventie) inderdaad verantwoordelijk kan worden gesteld voor opgetreden effecten. Daarbij is met het oog op de toetsbaarheid een heldere en ondubbelzinnige formulering van doelstellingen noodzakelijk. Evaluaties in deze zin laten dan ook altijd als standaardklacht het wollig formuleren van doelstellingen zien. In de analyse dient verder een verkenning van alternatieve oorzaken uitgevoerd te worden. Daarmee krijgt evaluatieonderzoek, hoe zeer ook de vraag naar de effectiviteit van interventies terecht wordt gesteld, een te beperkte betekenis. Bij rationele planning wordt een effect als gegeven gezien als resultaat van actie (waarbij over de causaliteit tussen actie en effect natuurlijk wel kritisch dient te worden gereflecteerd); verder worden doelen uitdrukkelijk als contingente en reflectieve zaken beschouwd, die niet als 'objectief gegeven' kunnen worden geïdentificeerd. Sterker nog, uitdrukkelijk is in dit model plaats ingeruimd voor *ontwikkelingen* van zowel doelstellingen (oorspronkelijke doelen kunnen door het optreden van onverwachte effecten in een compleet ander daglicht komen te staan) als inzichten (die zich eveneens 'al werkende weg' ontwikkelen). Dat maakt zogenaamde 'goal-free evaluation' (Scriven 1991:180-2) (waarbij uitdrukkelijk wordt afgezien van het refereren aan doelstellingen) tot een passend benadering in rationele planning. Er wordt ingezet op de effecten van beleid, niet op de 'goede' bedoelingen. Dergelijke evaluaties zijn uitermate geschikt om bijeffecten van beleid te detecteren. De aanpak is vergelijkbaar met zogenaamd 'dubbelblind' onderzoek in de medische sector. Uiteraard is dit soort evaluaties niet favoriet bij project- en programmamanagers die programma's ontwikkelen en gewaardeerd willen zien, aldus Scriven. Maar alleen al het kennistheoretisch tekort in het bepalen van

doelstellingen laat geen andere keus. Een evaluatie moet breder worden opgevat dan alleen het evalueren van ooit, wellicht onduidelijk geformuleerde doelstellingen of doelstellingen die mogelijk bij hen die ze formuleerden niet volledig werden begrepen. Rationele planning is daarmee een appèl tot kritisch beschouwen van mogelijke (beleids)effecten. In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de verhouding tussen situationele analyse, door Popper ontwikkeld als sociaalwetenschappelijke analyse, en rationele planning.

2.5. Rationele planning en situationele analyse

Popper onderscheidt voor de sociale wetenschappen een methodologie, die hij omschrijft als situationele analyse. Hij benadrukt dat deze qua structuur overeenkomt met de verklaringsmethoden in de natuurwetenschappen. In tenminste twee publicaties geeft hij een beschrijving van dit verklaringsmodel; maar de beschrijvingen corresponderen niet geheel en al met elkaar.

De eerste is een publicatie uit 1967, de Franse vertaling van een deel van een ongepubliceerd paper uit 1963 (Hansen 1974). Mogelijk is het veelzeggend dat dit artikel, dat weliswaar een centraal thema in Poppers denken behandelt, niet is opgenomen in een van zijn verzamelbundels⁶⁹.

Popper merkt hierin op dat verklaringen in de sociale wetenschappen gebaseerd zijn op het hanteren van een model, zoals dat ook in de natuurwetenschappen het geval is. Daaronder wordt verstaan dat er een aantal beginomstandigheden relevant wordt geacht voor het optreden van wetten dan wel wetmatigheden. Na bepaling daarvan wordt als logisch/metafysisch element een rationaliteitsprincipe ingevoerd, volgens hetwelk bestudeerde mensen adequaat zouden handelen. Opgevat als empirische hypothese zou deze uitspraak geen lang leven beschoren zijn, maar zo dient hij dan ook niet gezien te worden: het is als het ware een (methodo)logische constante. Popper geeft toe dat een zodanig gehanteerd rationaliteitsprincipe niet kan bewerkstelligen dat 'ware' theorieën van 'onware' worden onderscheiden, maar acht het wel mogelijk een meer de waarheid benaderende theorie op grond hiervan te verkiezen boven een, die de waarheid minder zou benaderen. Het arbitraire karakter van de modellen wordt naar Poppers mening daarmee toch wel aanzienlijk gereduceerd.

Deze benadering is een variant van het deductief-nomologisch model. Weliswaar stelt Popper dat het door hem omschreven rationaliteitsprincipe niets te maken heeft met een feitelijk rationeel zijn van actoren en feitelijk adequaat handelen, er

⁶⁹ Alsnog (postuum) in 1994 verschenen als *Models, instruments and truth* (Popper (1994: 154 -184).

blijft de omstandigheid dat een met behulp van Poppers rationaliteitsprincipe (als methodologische hulpconstructie, niet te toetsen) handelende actor wordt geconstrueerd naar de rationaliteitsprincipes van de onderzoeker.

De andere omschrijving van situationele analyse geeft Popper (1974a) in een context ter 'bestrijding' van de hermeneutische methode, waarin (geconstrueerde) contexten bepalend worden geacht voor wat mensen doen. In het afwijzen van een benadering in termen van Wereld 2 (een onderzoeker kan niet in de hersenen kijken van de onderzochte) verzet hij zich ook tegen Collingwood's 'Method of Subjective Re-enactment'. Voor Popper is niet 're-enactment', maar begrip van de probleemsituatie essentieel. Reconstructie van de probleemsituatie gaat (met alle beperkingen van dien) boven het zich inleven in de handelingen van de onderzochte actor. Van een kunsthistoricus kan ook niet worden verlangd dat hij Rembrandt imiteert (Popper 1974a: 186 e.v.). Daarmee wordt in situationele analyse ruimte gegeven voor het (bewust) kiezen van deze of gene handeling. Situationele analyse komt daarin met rationele planning overeen. Er is geen sprake van een noodzakelijkerwijs op grond van antecendenscondities handelende actor, maar van een actor die zijn handelen overweegt. In beschrijvingen is sprake van overwegen, risico nemen, kortom van reflectie op het handelen. Bij de reconstructie van de probleemsituatie wordt uitdrukkelijk een Wereld 3 benadering gevolgd: de reconstructie komt als product van de onderzoeker niet per sé overeen met de perceptie van de in die situatie handelende actor. Heyt (1995: 535) noemt dit een 'objectief-verstehende' methode. Gekozen handelwijzen moeten op eigen merites worden beoordeeld en vloeien niet als 'vanzelf' voort uit enig interpretatief kader⁷⁰. Ze zijn ook, net als bij rationele planning, kritisch te evalueren.

Een beschrijving van bewust risicovol gedrag (dus niet uit externe omstandigheden voortvloeiend) is die van Thissen inzake het optreden van Generaal Van den Bosch in de Kolonie van Weldadigheid Veenhuizen. (Thissen 1994: 38) : de generaal wenste de brenteelt, die diende voor de bemesting, en waarvan de resultaten aanvankelijk bij een gecombineerde teelt van brem en rogge niet onmiddellijk overtuigend waren, te bevorderen door een wisselbouwsysteem van brem, aardappelen en rogge/brem in te voeren. Enerzijds kan dit optreden als vasthoudend worden gekarakteriseerd, anderzijds is er ook wat voor te zeggen dat te weinig rekening is gehouden met de goede resultaten van het alternatief gras, zodat in plaats van 'vasthoudend' het woordje 'koppig' op zijn plaats zou zijn. Daarmee is een

⁷⁰ O'Hear (1980) verwijt Popper extreem noncontextueel denken. Maar dit verwijt kan ook worden geacht voort te vloeien (om nu maar eens contextueel te denken) uit onvoldoende oog van O'Hear voor het appellerend karakter van Poppers teksten.

interpretatie in termen van disposities toch nog steeds mogelijk, maar dat geldt voor elke beschrijving in terugblik. Disposities laten zich in achteraf (al te) gemakkelijk (re)construeren. Overigens is op zichzelf met koppigheid weinig mis. In discussie met Lakatos geeft Popper aan dat men zich niet door de eerste de beste weerlegging van een hypothese moet laten leiden: (ook) een *“refutation is fallible. It is a typical matter of conjecture and of risk-taking whether or not we accept a refutation.”* (Popper 1974: 1009). Los van de vraag of dit het laatste woord is over de deugd koppigheid, het citaat is te aardig om niet te noemen.

2.6. Rationele planning als onderzoeksmethode

Van De Groot is de stelling dat empirische wetenschapsbeoefening uiteindelijk geen zaak is van het ontdekken van enige logica in het handelen, maar een aan het zogenaamde Forum, het tot oordelen bevoegde gezelschap, te delegeren taak. Uiteindelijk beslist het Forum over goed en slecht onderzoek (De Groot 1966, 1971, 1981). Het Forum kan wisselende samenstellingen hebben, en met de tijd van inzichten veranderen. De Groots concept van het Forum is dan wel modernistisch geïnspireerd (in termen van het ‘laatste woord’), het Forum kan tevens uitdrukkelijk tot andere inzichten komen. Naar zijn ‘producten’ kan het Forum worden geïnterpreteerd als de verzamelde kritiek die op een bepaald moment van toepassing is op empirische claims. Zogenaamde institutionele bias is daarbij aan dit Forum niet vreemd: men volgt bepaalde voor acceptabel aangenomen redeneringen, als zwakke stervelingen let men op onderlinge verhoudingen, op eventueel reputatieverlies, men berijdt stokpaarden, kortom allerlei zaken die een gemeenschap kleuren doen zich bij een Forum voor. In Kuhns termen is het Forum te benoemen als het gezelschap dat zich geroepen weet paradigma’s als model voor goed onderzoek en vruchtbare perspectieven te cultiveren en te ontwikkelen.

In rationele planning bestaat het Forum uit de onderzoeker-analyticus van handelen enerzijds en de handelende en overwegende actor anderzijds⁷¹. Zij discussiëren over mogelijke handelwijzen. Resultaat van zo’n discussie is een nadere reflectie op de met het handelen te verwachten effecten dan wel enig besef van effecten van handelen achteraf. De ter discussie gestelde empirische inzichten zijn contextbepaald: de situatie waarin zich de bestudeerde actor bevindt is bepalend voor de aard van de naar voren gebrachte inzichten. De bestudeerde actor wordt

⁷¹ Voor het goede begrip: voor onderzoeker leze men niet per se ‘academisch onderzoeker’; een ieder die begrip probeert te krijgen van handelen van alter kan de onderzoekersrol vervullen: rechters, wethouders, adviseurs of wie dan ook.

uitdrukkelijk tot een tot oordelen bevoegde persoon gerekend. Wanneer hij al geacht wordt op grond van inzichten tot handelen te komen (een gebruikelijke aanname in het verklaren van handelen, zie hiervoor), dan zal dat inzicht zeker in de discussie over en de reflectie op het handelen ter discussie gesteld (moeten) worden.

Uitdrukkelijk wordt in het rationele planningsmodel er van uitgegaan dat zowel inzichten als eventuele met het handelen beoogde doelen vatbaar zijn voor reflectie. Het zijn geen boven de werkelijkheid zwevende constanten waarop actoren met enig geluk een beroep kunnen doen, maar op elk moment betwifelbare en discussieerbare zaken. Met het ter discussie stellen hebben ze een eigen autonomie: ze verliezen ze hun privéstatus, krijgen 'objectieve' betekenis, ontstijgen het subjectieve oordeel. Inzicht is geen attribuut van hun afzender, maar een element van Wereld 3 dat zich laat reflecteren en dat zich met die reflectie laat *ontwikkelen*. In uitspraken gestolde empirische inzichten zijn te reflecteren. Hofstee (1980: 190) benoemt dit in zijn bespreking van het verklaren van gedrag als volgt: *"Het zou van een grenzeloos cynisme getuigen als men uitspraken [empirische claims TvdM] alleen als situatie ging opvatten!"* (dat wil zeggen als een onafhankelijke variabele ter verklaring van gedrag). De betekenis van de inzichten is uitdrukkelijk situatiebepaald. Niet alleen correspondentie met 'de' werkelijkheid, ook de relevantie in de betreffende handelingssituatie is van belang.

Toen het ISONEVO (Instituut voor Sociaal Onderzoek van het Nederlandse volk, de voorganger van het SISWO (Stichting Interuniversitair Sociaal-Wetenschappelijk onderzoek)) zich in 1949 boog over de vraag of er een bevolkingsspreidingsbeleid in Nederland zou moeten worden geprogrammeerd maakte men, in de beste CIAM-planningstradities die een wetenschappelijke onderbouwing voorschreven, een uitvoerige documentatie over de ontwikkeling in de bevolkingsspreiding per decennium sinds 1830 (!). Tevens werd, om eventuele onvrede van de bevolking met hun woongebied te bepalen, de relatieve aanhang van NSB (1937) en CPN (1946) per gemeente gekarteerd. De bundel bijlagen vindt zijn hoogtepunt in het intelligentieniveau per gemeente, bepaald aan de hand van militaire keuringen. Naast de diverse zinvolle uitspraken in het hoofdrapport laat het in de bijlage bijgebrachte kaartenmateriaal een even curieus alsook typerend staaltje van 'onderzoek' zien dat ongetwijfeld statistisch verantwoord kon heten (m.u.v. het intelligentiepeil) maar dat ook vooral de in hedendaagse ogen geringe relevantie illustreert. Relevantie is dan ook, toegegeven, een relatief begrip. Dat geldt ook voor al die toelichtingen bij bestemmingsplannen die een meer of minder betrouwbare historische schets geven van het plangebied, alsof men hier enige 'identiteit' zou kunnen betrappen, of op zijn minst een referentie naar een ruimtelijke 'identiteit', onder het motto: men deed in 1350 al iets (bv een

stadsmuur aanleggen) waar we ons in de planvorming nu nog rekenschap van *moeten* geven.

Het belang van relevantie reflecteert zich in het onderscheid tussen onderzoek van eerste en tweede orde. In onderzoek van eerste orde worden handelingsalternatieven besproken tussen onderzochte actor en onderzoekend subject volgens het schema van rationele planning: verwachte en onverwachte, gewenste en ongewenste effecten die zich pas naderhand goed op die waardering laten beoordelen. Als 'inbreng' in die discussie kunnen van onderzoekerszijde inzichten worden gesuggereerd die resultaat zijn van eerdere analyses, die doorgaans zelfs met toepassing van klassieke dispositioneel handelende actoren zijn uitgevoerd. In situaties van beleidsadvisering valt te denken aan onderzoeken naar woonwensen, verkeersgedrag, of het gedrag van supporters in voetbalstadions, typisch analyses die zich kenmerken door een subject-object-verhouding. Dit kan onderzoek van de tweede orde worden genoemd (Van der Meulen 1984a, 1987), dat enige gelijkenis vertoont met wat Zantvoort 'supply programs' noemt (Zantvoort 1986 geciteerd bij Kuipers 2001: 271). Uiteraard zijn de in deze analyses verkregen inzichten in principe vatbaar voor reflexief/reflectief gedrag. Voorzover ze als empirische generalisaties of tenminste wel als 'observational laws' (Kuipers 2001) kunnen worden gezien zijn ze niet zo rigide dan dat enig creatief 'gebruik' ervan uitgesloten is, dat wil zeggen hun relatief 'zachte' validiteit ondergraaft.

Onderzoek van tweede orde is *niet alleen maar* instrumenteel voor onderzoek van eerste orde: het voorzien van input in een discussie. Los van allerlei concrete keuzesituaties kan een corpus aan inzichten dienen als een reservoir waar naar behoefte uit geput kan worden: als onderzoeker is men niet een onbeschreven blad. Zich blindelings in een discussie over handelingsalternatieven storten zonder enig begrip van te verwachten resultaten is dom en alleen ten behoeve van een duidelijke keuzesituatie onderzoek (van tweede orde) entameren is weinig efficiënt.

Wanneer er al van enig primaat tussen onderzoek van eerste en tweede orde te spreken zou zijn, ligt dit bij onderzoek van eerste orde (rationele planning), omdat dit uitdrukkelijk *niet* dispositioneel handelende actoren veronderstelt. Dat zogenaamd fundamenteel onderzoek (los van enige keuzesituatie) zich van toegepast onderzoek zou onderscheiden in termen van betrouwbaarheid of inzicht is moeilijk vol te houden. Fundamenteel onderzoek wordt geacht in een beschrijvende context plaats te vinden, men is op zoek naar de uiteindelijke factoren die bepaalde sociale verhoudingen zouden kunnen verklaren. Daarmee wordt er uitdrukkelijk aan voorbijgegaan dat beschrijvingen kunnen worden gereflecteerd, ook door de onderzochte subjecten zelf. Rationele planning vindt plaats in een participerende (en dus) appellerende context, waarin beschrijvingen

van (eerdere) bevindingen mede inzet zijn van dit appèl. Dit sluit aan bij de opvatting van o.a. De Haas (2006), die wetenschapsbeoefening ziet als het voeren van een gesprek.⁷²

Oriëntatie op waarheid in wetenschapsbeoefening gaat hier vergezeld van een oriëntatie op (praktische) relevantie. Beschrijvingen worden opgenomen in een appellerend kader. Waarheidsgetrouwheid (van beschrijvingen) wordt niet terzijde gesteld maar opgenomen in een meeromvattende gesprekscontext. Daar *lijken* zaken als een beroep op werkelijkheidsgetrouwheid van beschrijvingen te kunnen worden ingehaald door een pragmatisch waarheidsbegrip, waarbij, in Rorty's woorden, 'copying reality' wordt vervangen door 'coping with reality'. Waar zou dan, in de woorden van Rorty (1988), het compliment zijn dat we uitdelen aan die inzichten (of wat zich zo noemt) die ons 'helpen te doen wat we willen' (Kwaad 1984)⁷³, voor ambitieuze bestuurders bepaaldelijk een uitdaging. Bij Rorty wordt 'waarheid' gezien als een proces, niet als een effect (wat *zelfs* eventueel door Popper zou kunnen worden onderschreven in de zin dat hij waarheid als een *voortschrijdend* inzicht ziet. Beschrijving van het proces van waarheid zoeken in termen als het "geven van complimenten aan inzichten die ons helpen te doen wat we willen" is een *mogelijke* typering, net als veel andere trouwens. Het illustreert het contingente karakter van beschrijvingen, waarbij al eerder bleek dat doelen (in een beschrijvende context) reflectieve begrippen zijn, die in het proces, mede dankzij verkregen inzichten, kunnen worden geconcretiseerd. Zo beschouwd kunnen "inzichten ook helpen te concretiseren wat we willen", om de zin maar eens om te draaien. Bij Rorty ligt retorische verontreiniging van het waarheidsbegrip op de loer: handelen, interveniëren richt zich niet op waarheid als regulatief idee, maar op praktische toepasbaarheid en hoop op verbetering (hoe ook gedefinieerd) van een bestaande situatie. Met een benadering van waarheid als proces wil dan ook niet gezegd zijn dat met de genese ook de geldigheid is gegeven, of dat met het voldoen aan

⁷² Van Strien bespreekt dit fenomeen vanuit de rol als psycholoog die een cliënt adviseert: het in elkaar grijpen van taalspelen (de Boer 1980) met een vertrouwensrelatie als basis. De Boer spreekt van nomologische taalspelen als inbreng in de discussie, Van Strien houdt het op 'wetenschappelijke' taal, omdat hij ook het hermeneutisch-interpretatieve ertoe rekent. Nomologisch taalgebruik is echter ook bij de rationele verklaring niet uit te sluiten, zoals o.a. door Hempel, Stegmüller en Wesly aangegeven.

⁷³ Rorty's 'coping with truth': "Truth is not out there" Rorty 1989: 5). Zijn pragmatisme openbaart zich als: "Think of the term 'mind' or 'language' [...] as a flag which signals the desirability of using a certain vocabulary when trying to cope with certain kinds of organisms" (Rorty 1989: 15)

‘externe omstandigheden’ de geldigheid of waarheid is gegarandeerd, zoals Habermas suggereert (bijvoorbeeld de Herrschaftsfreie gespreksituatie). Ontdekkingscontext en rechtvaardigingscontext staan haaks op elkaar. Natuurlijk is beschrijving van een proces als ‘waarheid zoeken’ mogelijk in een ontdekkingscontext, eventueel zelfs als ‘coping with reality’: dat kan namelijk ook door ‘copying’, opgevat als correspondentietheorie. Maar als *beschrijving* wordt juist het *appellerende karakter* gemist. Ironie is hier een oplossing: het wisselend perspectief van observeren en participeren, de wrijving tussen de contexten van ontdekking en rechtvaardiging bepaalt de inherente spanning in ‘rationele planning’ – en dat toch met dank aan Rorty. Het besef deel te nemen in een onoverzienbaar proces (dat op zichzelf *geen enkele* praktische waarde heeft) wordt gecombineerd met het pogen tot het nemen van verantwoorde beslissingen.

Juist de planologie is vanouds vertrouwd met gebruik van ‘theorieën’ die zich niet (direct) aan de werkelijkheid laten beoordelen: prognoses. Voor zover prognoses niets meer zijn dan het doortrekken van een trend (het eenvoudigste geval, voor meer ingewikkelde modelmatige prognoses ligt het in essentie niet anders) is de betekenis (om het wat beladen ‘validiteit’ maar te mijden) niet te zoeken in het gegeven, dat een *waargenomen ontwikkeling* is doorgetrokken, maar aan in het feit dat hij is *doorgetrokken*. Blijkbaar ziet de gebruiker van de prognose (na discussie met de opsteller ervan) dat als iets redelijks. De waarde van een prognose (en dat geldt ook voor scenario’s, waarover later in hoofdstuk 6) ligt hierin dat hij kan worden gebruikt bij het *thans* nemen van beslissingen. De beslissingssituatie bepaalt de relevantie.

Rationele planning kan in een hermeneutisch kader worden beschouwd: er wordt een beroep gedaan op regels, op gedeeld begrip, het gaat om het aannemelijk maken van (uit te voeren en uitgevoerd) gedrag. Daarbij is planning *op zichzelf* niet gevrijwaard van allerlei contexten en strategische overwegingen als bijvoorbeeld systematische onderschatting van te maken kosten bij grote projecten (TK 2004-5, Flyvbjerg, Holm en Buhl 2002, Wolsink 2003). Planning is en blijft naast een analyse ook een sociaal proces, met alle gebruikelijke en ongebruikelijke mechanismen van terechte en onterechte menselijke beïnvloeding van dien. Vanuit een descriptief-observerend standpunt is planning ‘slechts’ een gedragsroutine die zich als een (regelgeleid) sociaal proces laat beschrijven. Daarbij is het onderscheid tussen empirische inzichten en ‘overige’ overwegingen, zoals preferenties, constraints, of wat dan ook niet ‘objectief’ operationaliseerbaar. Maar een handelingsroutine is, inclusief de ermee geassocieerde reflectie ook kritisch te beoordelen, zoals in Popper’s ‘situational analysis’. Besef van veronderstelde kaders in hermeneutische

analyses is niet altijd vruchtbaar, nog afgezien van de vraag of ze een persistentie hebben als aangenomen. Maar het herkennen van patronen in afwegingen en benaderingen is achteraf echter steeds mogelijk. Dat levert ook enige bescheidenheid inzake *thans* gepraktiseerde aanpakken op.

De ontwikkeling van het evaluatie-onderzoek als geïnstitutionaliseerde vorm van rationele planning laat zich 'lezen' als een representatie van voortschrijdend inzicht, maar ook als een herkenning van oude discussies, zoals die of effecten van interventies uitsluitend in monetaire termen kunnen worden gevat: het OEEI⁷⁴, dan wel dat de 'zachtere' variant (OEI), met aparte behandeling van de niet monetair te operationaliseren effecten de voorkeur zou verdienen (De Jong en Geerlings 2004). Ontwikkeling van dit soort evaluatieve analyses roept het dilemma op van technocratisch/econocratisch denken versus democratische besluitvorming, het vraagstuk waarmee deze studie in hoofdstuk 1 is aangevangen. De aanpak die De Jong en Geerlings kiezen is institutionele verankering door middel van hooggeplaatste ambtenaren die zowel de analyse als de politieke behoefte recht doen: de bestuurlijk-administratieve elite die bepaalt wat goed is voor het volk, i.c. de verantwoordelijke bestuurders (De Jong en Geerlings a.w.: 14). De discussie is nog dezelfde als uit de jaren zeventig, de woorden verschillen.

2.7. Poppers Wereld 3

Popper (1974: 162-190) poneert zijn Wereld 3 benadering als een alternatief voor de hermeneutische. Poppers stelling is tweeledig: in de eerste plaats dat de menswetenschappen ('*humanities*') in hun opdracht in essentie niet afwijken van de natuurwetenschappen, en in de tweede plaats, dat de benadering niet zozeer dient te zijn gericht op re-enacting, dat wil zeggen het in de geest herhalen van wat bestudeerde actoren in het verleden, of in een andere situatie hebben gedaan: een kunsthistoricus imiteert immers ook geen Rembrandt, een historicus geen Ceasar of Napoleon, maar om het *verkrijgen van begrip* in de situatie waarin zij handelden. Dit doet Popper met 'situation analysis', met de uiteindelijke bedoeling het gedrag op adequaat of minder adequaat te kunnen beoordelen, met alle voorzichtigheid/voorlopigheid van dien. Uitdrukkelijk hanteert hij niet een beschrijvend perspectief, hij gaat in (virtuele) discussie met zijn bestudeerde actoren, en probeert daarmee de 'problem situation' duidelijk te krijgen. Popper verdiept zich niet in de subjectiviteit van de handelende actor, maar in diens 'situational analysis'. Hij gaat als het ware met hem in discussie, niet subjectief

⁷⁴ Onderzoekprogramma Economische Effecten Infrastructuur

(zich verplaatstend in diens mentale processen) maar objectief (reflecterend op de 'probleemsituatie'). Zo komt zijn Wereld 3 benadering tot leven. Hoofdbezwaar van Popper tegen de hermeneutiek is het contextuele denken, het bij voorbaat aan medesubjecten toeschrijven van disposities dat zij aan hun cultuur niet kunnen ontsnappen. Voor hem zet dit de deur naar relativisme open. Erkenning van het regelgeleide karakter van handelen is voor Popper een drempel tot (wederzijds) begrip: men zou gevangene zijn van zijn cultuur.

Poppers '3 Wereldenleer', die al kort in hoofdstuk 1.4 aan de orde kwam, is een Leitmotiv in deze studie. Daartoe nog in het kort het volgende: Wereld 1 is de wereld van de fysieke objecten, Wereld 2 van de percepties en disposities en Wereld 3 van de *"planned and unplanned"* (Popper 1974: 159) producten van de menselijke geest: theorieën, sociale stelsels, kunstuitingen, kortom alle cultuuruitingen die onderwerp kunnen zijn van discussie. Voor alle duidelijkheid: hier wordt een ruimer cultuurbegrip gehanteerd (colere = bouwen) dan sociologen gewend zijn te doen.

Dit ruimere begrip is vergelijkbaar met wat cultureel antropologen hanteren, al zijn er tussen diverse schrijvers wel verschillen. Keesing is relatief beperkt met zijn 'The totality of learned, socially transmitted behavior' (Keesing 1964: 427). Maar Tylor (1871), geciteerd bij Keesing (1964:18): verstaat onder cultuur *'The complex whole which includes knowledge, belief, art, morals, law, custom, and any other capabilities and habits acquired by man as a member of society'*. Herskovits, in dezelfde passage door Keesing geciteerd, heeft als definitie: 'the man-made part of the environment'. Hieruit af te leiden dat naar Herskovits' oordeel cultuur alleen naar technische maatstaven is te beoordelen zou een misverstand zijn. Procee (1994) introduceert Herskovits als de 'ideoloog van het cultuurrelativisme' en het door hem en Boas en Benedict gehanteerde cultuurbegrip kent uitdrukkelijk ook affectieve/en emotionele aspecten. Van Doorn en Lammers (1967: 21) hanteren *in algemene zin* een omschrijving van cultuur die perfect past bij Popper's Wereld 3 concept: 'Cultuur is het totaal van menselijke verworvenheden, die door meerderen worden gedeeld en aan anderen overdraagbaar zijn. Cultuur [...] is het totale resultaat van het menselijk objectiveringsvermogen'. Als sociologen hanteren zij echter een enger, immaterieel cultuurbegrip: normen, verwachtingen, waarden, doeleinden (Van Doorn en Lammers 1967: 91). Habermas verwijt Popper een te eng begrip van zijn Wereld 3; dit is te herleiden tot het feit dat Popper als epistemoloog redeneert, terwijl Habermas zich als een ontoloog laat kennen in zijn beschouwingen van Wereld 3. Habermas formuleert een raamwerk voor maatschappijkritiek, en ziet daarmee empirische 'feiten' als een gegeven. Hij geeft een maatschappelijke analyse in termen van, kortweg gezegd, (een tekort aan) communicatief handelen. Welbeschouwd is daarmee Healey's 'communicative turn in planning' (met een beroep op Habermas) te zien als een verregaande vulgarisering van Habermas: haar gaat het niet om kritiek, maar om een voorwaarde voor succes. Rationaliteit is bij Habermas, in navolging van Weber en anderen, een predicaat, een (beschrijving van een) eigenschap, niet een appèl, zoals bij Popper. Maar met Popper bepleit

hij een participerende analyse van de samenleving, of, zoals het in Habermasiaans jargon heet, analyse vanuit een performatieve instelling (Heyse 1999: 333).

Met zijn introductie van Wereld 3 geeft Popper kritiek op het tot dan vigerende onderscheid in slechts twee Werelden. Terwijl Popper aan Wereld 1 en aan Wereld 3 autonomie toekent, is Wereld 2 bij hem 'slechts' de intermediair tussen 1 en 3. Nauwelijks valt hij te betrappen op enige uitspraak die op autonomie van Wereld 2 zou kunnen wijzen. Of het zou moeten zijn dat hij de persoonlijke disposities en overtuigingen als zodanig autonoom acht, voortvloeiend uit de autonomie van het individu. (Popper 1999: 26-35). Ook is zijn expliciete afwijzing van het behaviorisme à la Skinner te noemen, dat een subjectieve wereld van persoonlijke ervaringen hoe dan ook zou ontkennen (Popper 1974a: 156). De geringe status⁷⁵ valt te begrijpen vanuit de gedachte dat Popper met percepties en disposities als zodanig weinig op heeft: als 'directe' waarnemingen passen ze niet in zijn programma en zijn het eigenlijk alleen maar puur persoonlijke en daarmee hooguit voor een solipsist (en niet te vergeten: psychologen) interessante verschijnselen/zieleroerselen. Poppers naderhand ontwikkelde 'driewereldenleer' en zijn eerdere methodologisch werk staan niet los van elkaar. Zijn falsificatieprogramma is opgezet bij de gratie van de ontkennen van de ondubbelzinnige relevantie van directe waarnemingen: ze zijn slechts van belang – maar dan wel als expliciete *beschrijving* van die waarneming – als potentiële 'falsifier', en de vraag is dan: van welke theorie. Afgaande op Popper zelf is vooral zijn kritische attitude de rode draad van zijn bijdragen aan het denken (Popper 1974c: 1053); hij ziet *"the critical attitude [...as] the highest form so far of the rational attitude, or of rationality"* (Popper 1974a: 247). Persoonlijke percepties passen daar slecht bij: ze onttrekken zich nu eenmaal aan kritiek van derden.

Samenvattend valt het belang van het onderscheiden van Wereld 3 (naast Wereld 2) te formuleren als de mogelijkheid om producten van de menselijke geest te onderscheiden van hun scheppers: ze bestaan als zelfstandige entiteiten, die zich kritisch laten beoordelen. In de ontwikkeling van het analyse-model rationale planning (2.5) is dit expliciet erkend door behalve bedoelde en voorziene, ook uitdrukkelijk niet voorziene (en eventueel ook niet gewenste) aspecten bij evaluatie te betrekken. Beleid (en planning) bestaat nu eenmaal niet bij de gratie van de goede bedoelingen!

⁷⁵ Veening (1998) gaat niet uitdrukkelijk in op de door Popper zo beklemtoonde *autonomie* van (twee van de drie) werelden. Wel wordt die bij Veening verondersteld: hij spreekt van 'ontologische eenheden', die hij afleidt van het bestaan van de openheid en de interactie tussen de drie werelden (Veenig 1998: 22).

Veening (1998) ontwikkelt en (her)interpreteert Poppers Werelden 1, 2 en 3 in termen van een rigide klassificatie met bijpassende notatie. Zijn opzet is zowel de heuristische als epistemologische en ontologische status van Poppers idee te beproeven. Hier gaat het, met inachtneming van Veenings (positieve) bevindingen, voornamelijk om de vruchtbaarheid van het idee: de heuristische betekenis. Die is voor planners alleen hierom al zinvol, omdat zij vaak empirische claims met persoonlijke perceptie verwarren: *"Ik sta hier in een aardappelland en dat noem ik niet stedelijk"* aldus een medewerker van de gemeente Groningen bij de start van een masterproject planologie najaar 2006⁷⁶.

Disposities en neigingen, elementen in wereld 2, zijn weinig tot de verbeelding sprekende eigenschappen van subjecten: de laatsten zijn hiermee tot object gereduceerd, niet aanspreekbaar maar slechts manipuleerbaar. Handelen vanuit disposities is meer door noodzakelijkheid dan door verantwoordelijkheid ingegeven. Dat laat inderdaad ruimte voor discussie over de autonomie van disposities. In de notatie van Veenings zijn psychische processen wanneer er over wordt gereflecteerd, delen van W 3.2 verzamelingen: ideeën over psychische inhouden (Veenings 1998: 46). Objectivering van deze 'zijnsvormen' in W2 betekent inkadering in het theoretisch/conceptueel model waarin ze figureren⁷⁷. Poppers drieslag lijkt zoals gezegd vooral te zijn ontwikkeld om de zelfstandigheid van W3 elementen te stipuleren, waarmee hij tevens het aanspreekbaar/verantwoordelijk zijn van subjecten impliceert. Veenings richt zich meer op de relaties *tussen* de werelden.

De verschillende sociaalwetenschappelijke verklaringsmodellen die in dit hoofdstuk zijn besproken kunnen als volgt aan Poppers driewereldenleer worden gerelateerd:

⁷⁶ Mededeling S. Zeelenberg.

⁷⁷ Opvallend bij Veenings beproeving van Poppers W 1,2,3 concept is, dat hij spreekt in termen van elementen van elk van de werelden en niet in termen van concepten. Alsof de wereld het geheel der dingen zou zijn, en niet het geheel der feiten (Wittgenstein), waarbij feiten dan proposities zijn met claims over enige samenhang van verschijnselen. Toegegeven moet worden dat Popper Veenings daarbij ook wel op het spoor van elementen zet. Maar het onderscheid valt vooral te interpreteren als een stimulerende metafoor, mede getuige Poppers gebruik ervan, dat hij met name in suggestieve schema's, die eerder een *perspectief* dan een *beschrijving* representeren, laat zien (Popper 1974a). De vraag wat bij Popper tot de diverse werelden zou behoren, wordt door Veenings behandeld met lijsten uit Poppers oeuvre. Maar het toewijzen van bv. gebouwen aan Wereld 3 (producten van de menselijke geest) sluit een gelokaliseerd zijn in Wereld 1 (van steen en beton) niet uit. Voor arenden is Manhattan niets anders dan een antropogene rotspartij.

de deductief-nomologische verklaring, die een *dispositie* van de handelende actoren vooronderstelt dan wel construeert, is te benoemen als een Wereld 2-benadering: de verklaringen leunen sterk op de persoonlijke ideeën van de onderzoeker/observator, die eigen ideeën projecteert op de onderzochte actoren, die daar vervolgens (in het verklaringsmodel) weer ongerefecteerd mee zouden omgaan. Daarmee is het weliswaar – als theorie – een Wereld 3 verschijnsel, maar daarmee nog niet iets dat uitnodigt tot vruchtbare gedachtevorming. In Veenings notatie zou een W.3.2 typering passen. Datzelfde geldt, zij het in mindere mate, voor de rationele verklaring, die immers het ‘best’ is als de bestudeerde actor de ‘ladder of rationality’, een constructie van de onderzoeker/analist, hoog heeft beklommen. Bij de hermeneutische verklaring, waarvan rationele planning een toegepaste variant is, wordt in meer of mindere mate geabstraheerd van persoonlijke disposities, maar daar komt een extern kader voor in de plaats. In de ‘normale’ variant wordt wel een ‘framework’ verondersteld dat als referentie dient bij het – in retrospectie – interpreteren van handelingen en zienswijzen. Bij rationele planning is dat niet het geval, omdat het perspectief niet dat van de waarnemer, maar van de deelnemer is. Centraal staat de discussie over te volgen handelingsalternatieven. Deze discussie is regelgeleid, waarmee ook andere actoren ten tonele verschijnen: regels worden immers *gedeeld*. Als analyseconcept doet deze benadering recht aan het concipiëren van menselijke handelingen in termen van Wereld 3: ze worden bediscussieerd, en zijn in die zin objectief, voor weerlegging, tegenspraak (objection) vatbaar. Dat Popper zelf zich niet bijzonder lovend uitlaat over hermeneutische analyses is te interpreteren als een angst voor bij voorbaat ingenomen, dan wel achteraf geconstrueerde ‘frameworks’ waarbinnen wetenschappelijke discussies plaats zouden vinden (Popper 1996). In zijn ogen zijn dergelijke kaders de projecties van observatoren van ontwikkelingen in de wetenschap, en als zodanig meer het product van observeren (met alle persoonlijke bias van dien) dan dat ze getuigen van een overtuigde inzet om te komen tot wederzijds begrip in een gespreksituatie. Poppers discussie met Kuhn en Lakatos over hun paradigma’s of research-programme kan worden geïnterpreteerd als de discussie tussen participanten *in* een proces en observeerders *van* een proces. Elk van de standpunten is verdedigbaar maar tevens bezwaarlijk te combineren, waarbij de laatsten zwak staan in hun erkenning (en hun expliciete claim) dat elke waarneming in hoge mate wordt gekleurd door het interpretatieve kader of de context waarin de observatie plaatsvindt. Weliswaar ontkent Popper dit ook niet, maar hij legt een veel mindere ‘bewijskracht’ bij de ‘beschrijving’ van processen. De hermeneutische benadering van de wetenschapsdynamica abstraheert van de individuele keuze en verantwoordelijkheid. De vraag naar de waarheid wordt vervangen door de vraag naar de juistheid of adequaatheid van een bijdrage in het vertoog, om het eens (te)

modieus te zeggen. De 'context of discovery' (zoals geconcipieerd door de waarnemer/historieschrijver) krijgt prioriteit boven de 'context of justification' (waarbij de analist van de discussie zelf ook uitdrukkelijk partij wil zijn). Individueel ontwikkelde inzichten zijn op enige manier geconditioneerd door meeromvattende omstandigheden, een trivialiteit waaraan niet valt te ontkomen.

De rol van mede-actoren – nader belicht in hoofdstuk 3 – kan op verschillende wijze worden geduid: van te gebruiken object (instrumenteel handelen), via concurrent (strategisch handelen) tot medeburger (communicatief handelen). Is instrumenteel en strategisch handelen 'van buitenaf' te verklaren uit vooronderstelde disposities – met alle kans op een miskenning van wat er werkelijk aan de hand is – bij communicatief handelen is het het gedeelde begrip dat de handelingen stuurt: rationele coördinatie, die in tegenstelling staat tot de empirische⁷⁸. Met een verklarend beroep op enig 'organisatieprincipe' van de maatschappij (met als consequentie dat sociaal handelen als 'instrumenteel' wordt beschouwd ten aanzien van hogere doelen) wordt de veelvormigheid van diezelfde maatschappij ontkend. Bij het begrijpen en interpreteren van instrumenteel en strategisch handelen wordt een beroep gedaan op disposities, door onderzoekers veronderstelde neigingen in het handelen van bestudeerde actoren. Handelen wordt van 'buiten af' verklaard, met behulp van door onderzoekers geconstrueerde 'interne' concepten. Daarmee is dit handelen 'bepaald' door omstandigheden. Gelet op die bepaaldheid door disposities zou van elementen van Wereld 2, of althans in ieder geval van een benadering in termen van Wereld 2 gesproken kunnen worden. Ruimte voor vrije gedragbepaling is er niet of nauwelijks.

Communicatief handelen wordt daarentegen geïnterpreteerd als voortkomend uit gedeelde waarden. Hier is sprake van een 'autonoom' product van de menselijke

⁷⁸ Habermas onderscheidt communicatief handelen van strategisch handelen. Het eerste wordt gecoördineerd door gedeeld begrip, (of gedeelde waarden), het laatste door het eigen belang. Interessant is, dat in consensusplanning, zoals door Woltjer (2000) beschreven, dit onderscheid meer of minder is vervluchtigd. Zowel behartiging van het eigen belang, als de overtuiging, gezamenlijk met andere participanten in het planningsproces tot oplossingen te komen, kunnen als aspecten van consensusplanning worden beschouwd. Woltjer plaatst zijn analyse vooral in het licht van de (veronderstelde) tegenstelling tussen rationele (technocratische) planning en planningsvormen, gebaseerd op overleg, onderhandeling en wilsvorming, onder de expliciete erkenning dat er geen ondubbelzinnige beschrijving van 'de' werkelijkheid mogelijk is. Met deze invulling van consensusplanning is het onderscheid van Habermas in leefwereld en systeem als de twee complementaire concepten waarmee de samenleving wordt beschreven, 'kaltgestellt'.

geest, een element in Wereld 3. In termen van Veening: instrumenteel en strategisch handelen zijn elementen in Wereld 3.2, communicatief handelen element in W 3.3. Hiermee is uiteraard niet de geringere *empirische* status van dispositioneel en strategisch handelen benoemd, maar zijn wel de geringere verwachtingen waarmee een actor (planningssubject) het instrumenteel en strategisch handelen ingaat, getypeerd. Mede-actoren worden hier in mindere mate voor 'vol' (aanspreekbaar, verantwoordelijk) aangezien, en in sterkere mate als voorspelbaar en manipuleerbaar.

2.8. Besluit

Dit hoofdstuk biedt een verkenning van de achtergronden en vooronderstellingen van sociaalwetenschappelijke analyse. Vertrekkend vanuit een mechanistische aanpak, gevat in termen van oorzaken (en dan ook bij uitstek toepasbaar in situaties waar van kiezen geen sprake is) wordt via een meer specifiek sociaalwetenschappelijke aanpak die reflectief handelende actoren veronderstelt een analysemodel ontwikkeld dat het oude subject-object-denken achter zich laat: rationele planning. Hierbij vindt reflectie plaats op ondernomen en te ondernemen acties. Handelen wordt hierin niet verklaard uit beginvoorwaarden, maar ter discussie gesteld⁷⁹, zowel naar zijn materiële als naar zijn immateriële effecten. Materiële effecten zijn de effecten die optreden in de omgeving van de handelende actor als gevolg van het handelen, immateriële effecten de reflectieve processen die bij de handelende actor optreden als (in het beste geval) leerprocessen. Gedrag of handelen wordt zo gezien onder tweeërlei gezichtshoek: toetsing en toepassing van empirische inzichten. Empirische inzichten zijn (ware of onware) inzichten die voor

⁷⁹ Er zijn parallellen met de etnomethodologie (Stuyling de Lange en Maas-De Waal (1986), maar ook verschillen. Afgaand op Stuyling de Lange en Maas-de Waal die etnomethodologie verhelderen aan de hand van interpretaties van Rorty, is een overeenkomst het bespreekbare karakter van sociale praktijken: rationeel is datgene wat bespreekbaar is (Stuyling de Lange en Maas de Waal 1986: 287). Verschil is echter dat rationaliteit in hun visie weinig verschilt van wat rationalisaties zouden kunnen worden genoemd, al is een element van bewustwording bij interviews stellig gegeven. Het proces van begrijpelijk maken van handelingspraktijken in interviews stopt echter bij uitspraken als "*dat voel ik nu eenmaal zo*" (Stuyling de Lange en Maas-de Waal a.w. : 293). Bij etnomethodologie en Rorty's (hermeneutisch) pragmatisme is bij rationele planning rationaliteit niet per sé (in de woorden van Stuyling en Maas de Waal) een onderdeel van de praktijk; eventueel is het een regel die buiten de praktijk (be)staat. Van een semantische analyse van het begrip 'praktijk' zien we hier maar af.

derden toegankelijk zijn, ze zijn in die zin objectief, toetsbaar. De relatie tussen effecten van gedrag of beleid en de daaruit mogelijk voortvloeiende leerprocessen is noch causaal noch eenduidig. Planning is niet bij uitstek experimenteel van aard en daarbij ook niet uitdrukkelijk gericht op het toetsen van inzichten, al is die mogelijkheid aanwezig. Toch kent planning een aantal onzekerheden, waarop in het volgende hoofdstuk nog terug wordt gekomen. De paradox van reflexief gedrag in sociaalwetenschappelijk onderzoek is met ‘rationele planning’ opgelost in een visie, waarbij reflectie (*over wat dan ook*) juist een voorwaarde is voor (verantwoord) gedrag of beleid, in plaats van een verstorende factor in sociaalwetenschappelijke analyse. Concipiëren van planning als reflectief handelen betekent een minder expliciete plaats voor doelstellingen (die bij uitstek reflectieve maar ook contingente begrippen zijn) in planning. Bewust afwegen van *effecten* van handelen treedt in de plaats van het nastreven van *doelstellingen*. Bestudeerde (mede-)subjecten worden aangesproken op de effecten van hun handelen, die kunnen zowel beoogd als onverwacht zijn. En wat die subjecten ‘echt’ beogen of beoogden onttrekt zich aan de waarneming. Hiermee zijn de in 1.1. geformuleerde vragen naar de ontwikkeling van rationele planning, de duiding van doelstellingen en het bij uitstek reflectieve karakter van rationele planning als analyseconcept van een antwoord voorzien.

Rationele planning, ooit een klassiek planningsbegrip met een duidelijke beschrijvende connotatie, is hier ontwikkeld vanuit de appellerende functie van de taal: niet als een beschrijving van hoe planningsprocessen gaan en hoe daarin wordt geëvalueerd, maar als oproep tot kritische reflectie. Daarmee ontkomt het *als zodanig* niet aan heersende contexten van wat als relevant en minder relevant wordt gezien. Een alternatief is er echter niet.

In de verantwoording wordt de essentie van wetenschapsbeoefening gevat. Wetenschap is een taalspel: “*Science, after all, is a branch of literature*” (Popper 1974: 185): er zijn sprekers, er is wederzijds begrip of in ieder geval een pogen daartoe, er worden argumenten gehanteerd en gewogen, er wordt verwezen naar een ‘buitentalige’ werkelijkheid in het spreken over andere actoren, tegelijk heeft dat spreken een vormend effect op diezelfde werkelijkheid omdat in de menswetenschappen het nu eenmaal onmogelijk is te abstraheren van het potentieel reflexief karakter van gedrag van wie dan ook. Niet alleen daadwerkelijke interventies, maar ook het spreken over interventies heeft een vormend effect.

De vraag hoe zuiver sociaalwetenschappelijk onderzoek zich verhoudt tot toegepast sociaalwetenschappelijk onderzoek valt te beantwoorden in die zin, dat het ene type onderzoek zich richt op structuren en patronen van handelen, en het tweede op het kiezen van handelingsvarianten. Er is een verschil in perspectief: bij het laatste de kritische reflectie op te ondernemen acties, bij het eerste het achteraf interpreteren

van handelingen in een gegeven of geconstrueerde context. Daarmee zijn ze complementair. Of het ene nu meer of 'wetenschappelijk' moet worden genoemd is onbelangrijk. Al is bij reflectie over handelingsalternatieven bewustzijn van beperkende kaders aanwezig, op langere termijn kan deze niet concreet gemaakt worden. Dit suggereert een mogelijk grotere vrijheid van handelingsalternatieven dan reëel is, die met name bij toekomstprojecties tot simplificaties kan leiden: planners 'zien 'nogal' eens puur paradijselijke toestanden in de toekomst voor zich. Meer hierover in hoofdstuk 6.2.

Naar zijn aard – het afwegen van te verwachten effecten, het evalueren van opgetreden effecten – lijkt rationele planning met name in de beslissingsgerichte benadering van de planning (Faludi) aan te sluiten. Het gaat om keuzemomenten, de beoordeling van relevante alternatieven en de daarbij in beschouwing te nemen maximes. Meer hierover in hoofdstuk 4.

Antwoorden op de bij rationele planning te stellen vragen (gewenste, ongewenste, verwachte, onverwachte effecten) beschrijven impliciet de omgeving waarin een handeling wordt uitgevoerd. Door de interventie wordt een omgeving zelf ook verder gevormd, wat expliciet wordt bij de evaluatie (achteraf) van handelen. Rationele planning kent onderzoek van eerste en tweede orde. Bij de eerste is sprake van een dialogisch taalspel, bij de tweede een monologisch waarin de traditionele subject-object relatie wordt gerealiseerd. Als *beschrijving* wordt daarin geabstraheerd van enige bewust keus waarvoor subjecten zich zagen gesteld: meeromvattende kaders en contexten bepalen de verwachtingen aangaande hun gedrag.

Toepassing van empirisch inzicht uitsluitend te beschouwen als instrumenteel handelen, waarbij een omgeving wordt opgevat als een machinerie die althans tot op zekere hoogte door welbepaalde interventies is te sturen is te beperkt. Een omgeving, in de meest ruime zin, kan reflectief reageren. Elementen van de omgeving communiceren en interacteren met de actoren die denken dat ze ten aanzien van hun omgeving een missie hebben te vervullen. Dit maakt (rationele) planning tot een interactief proces. Tegelijk tekent dit ook het structurele tekort van de analysekracht van het begrip instrumenteel handelen als toepassing van empirische inzichten: planning is meer dan te zeggen hoe het moet en te verwachten dat het dan ook wel zo zal gaan. Naast 'maken' (van iets) is er sprake van 'verkeren' (met anderen). Daarover meer in hoofdstuk 3.

Lijkt met de introductie van 'rationele planning' als sociaalwetenschappelijk analysemodel een nog weinig betreden pad ingeslagen te zijn, voor een deel is dat slechts schijn. De 'afleiding' van rationele planning is geschied als een afpellen en

weer opbouwen van een benaderingswijze, die enerzijds is ingegeven door een streven naar inzicht in de situatie waarin men (= de onderzochte en dus ook de onderzoeker) verkeert (handelen als toets en toepassing van empirische inzichten), anderzijds door handelen en de eruit voortkomende effecten uitdrukkelijk los te koppelen van de ermee geassocieerde (of te associëren) inzichten. Effecten worden tot een zelfstandig product van de menselijke geest gerekend, waarover valt te reflecteren. Ze zijn een deel van Poppers Wereld 3. Daarmee onderscheidt rationele planning zich wel van de hermeneutische traditie waar tussen (regelgeleid) handelen en effecten ervan een grotere eenheid wordt verondersteld, voortkomend uit de interpretatieve analyse: er is in essentie van beschrijvingen sprake. In hoeverre een waarheidsbegrip (als correspondentie met de feiten) daarbij een rol kan spelen is wel de vraag. Zo bijvoorbeeld bij Rorty, die het waarheidsbegrip als een sociale constructie ziet en wetenschap beziet vanuit het (beschrijvend) perspectief van verkeren met elkaar. Waarheid is dan *“what is good for us to believe”* (Rorty 1996: 22). Hij ziet de kloof tussen waarheid en rechtvaardiging niet als iets dat overbrugd kan worden door *“a transcultural sort of rationality which can be used to criticise certain cultures and praise others, but simply as the gap between the actual good and the possible better”* (Rorty 1996: 22, 23). Maar zoals gezegd, dat is wanneer uitsluitend in beschrijvende termen wordt gedacht.

Belangrijkste onderscheid van het analysemodel rationele planning en de andere beschouwde visies op sociaalwetenschappelijke analyse is het expliciete deelnemend perspectief: onderzochte actoren worden aangesproken op hun te maken keuzes, eventueel gemaakte keuzes. Daartegenover staat de aanpak van een analyse in terugblik, waarin gemaakte keuzen zijn gestold, ingekaderd in geconstrueerde (daarbij niet per sé onjuiste of inadequate) contexten. Tabel 2.4 geeft een overzicht.

Terugblikkend, waarnemend, zijn er verbanden te construeren tussen meeromvattende omstandigheden en vertoond gedrag. Die zijn niet onjuist of ongefundeerd, maar wel beperkt. Handelen wordt in zijn interpretatie gestroomlijnd naar de door de onderzoeker onderscheiden omstandigheden waarin het zich heeft afgespeeld. Het wordt niet expliciet ter discussie gesteld maar geïnterpreteerd binnen het gedetecteerde, of veronderstelde cultureel patroon.

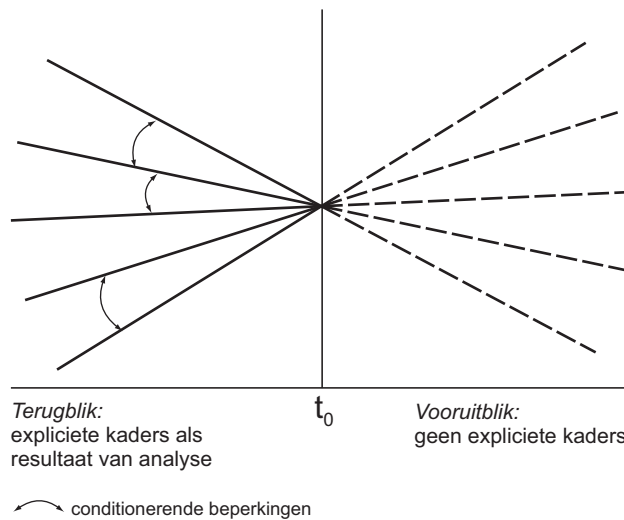
Tabel 2.4. Retrospectie en prospectie in de sociale wetenschappen (naar: Van der Meulen 1984)

Retrospectie (observerend)	Prospectie (participerend)
Gedrag is resultaat van inzichten en doelen van onderzochte actoren, meer of minder gedetermineerd, afhankelijk van de soort analyse (causaal / rationeel / hermeneutisch)	Gedrag is toetsing en toepassing van inzichten, ter keuze
Gedrag is meer of minder voorspelbaar	Gedrag is bespreekbaar
Er is sprake van een rationele actor als beschrijvend element in de verklaring	Er is sprake van een rationele discussie, tussen bestudeerde actor en bestuderende onderzoeker
Resultaten van onderzoek zijn projectie van rationaliteitsnormen van de onderzoeker	Resultaten van onderzoek zijn product van kritische discussie: een evaluatie van effecten uitgevoerd en uit te voeren gedrag
Gericht op constructie van veel- zo niet alomvattend theoretisch bouwwerk waarin gedrag valt te verklaren (met zwakkere claims indien rationele verklaring en hermeneutiek)	Gericht op zo verantwoord mogelijk gedrag: 'human growth'
Een luchtkasteel volgens hen die een prospectieve benadering aanhangen	Een grote hoeveelheid ongeïntegreerde kennis volgens hen die een retrospectieve analyse prefereren

Ambities om zo een alomvattend bouwwerk van verklaringen of interpretaties van handelen op te bouwen worden gefrustreerd door het gegeven dat men de wijsheid achteraf praktiseert. Een bepaalde handelwijze was in de gegeven omstandigheden wellicht adequaat, maar niet noodzakelijk. Daarmee is de constructie van een theoretisch en alomvattend sociaalwetenschappelijk bouwwerk letterlijk slechts 'theorie'. Anders gezegd: per definitie is gedrag (terugblikkend, in beschrijvingen) contextueel bepaald, gevolg van de toepassing van relevante conceptuele modellen, maar dit verdraagt zich in een concrete keuzesituatie slecht met het appèl tot een verantwoorde afweging van gedrag, waar conditionerende kaders minder tot niet bekend zijn en in elk geval geen product van een analyse die zich juist daarop, dat wil zeggen op het detecteren van beperkende kaders, richt (figuur 2.3). Ooit relevante kaders kunnen hun belang verliezen. Handelen in vooruitblik projecteren is daarom weinig relevant: ongetwijfeld zullen er beperkende contextuele factoren zijn maar ze zijn niet

bekend. Deels zijn ze (voorlopig) de voorzetting van bestaande, deels ontwikkelen ze zich volstrekt onvoorspelbaar. Dit maakt, en dit terzijde, de oefeningen die uitgevoerd worden bij het zogenaamde brainstormen over toekomstig overheidsbeleid waarbij af moet worden gezien van zogenaamde beperkende condities zo irrelevant. De varianten 'vliegen dan alle kanten op', wat dan weer wordt gerationaliseerd met de opmerking dat dit zo inspirerend kan zijn. Hierover meer in hoofdstuk 6.

Figuur 2.4: Onderzoeksmatige perceptie van handelingsruimte als functie van tijd



Rationele planning kent echter ook overeenkomsten met sommige van de behandelde analysewijzen. Met name is dit het veronderstellen van een bewust, weloverwogen handelende actor als onderwerp van analyse. Tabel 2.5 geeft een overzicht van verschillende besproken analysewijzen. Daarbij kent rationele planning uitdrukkelijk een prospectieve oriëntatie, wat van de klassieke benaderingswijzen niet gezegd kan worden: die blikken terug.

Tabel 2.5. Karakterisering van analysewijzen in de sociale wetenschap

analyse	'agens'	Inhoud analyse	Bestudeerde actoren
Causaal (deductief-nomologisch)	Oorzaken	Verklaren	niet gereflecteerd
Rationeel	Redenen	Begrijpen	Gereflecteerd
Hermeneutisch	Regels	Interpreteren	Gereflecteerd
Rationele planning	Gedeeld begrip	Bespreken van effecten	Gereflecteerd
Situational analysis	Gedeeld begrip	Discussie over mogelijkheden situatie waarin men verkeert	Gereflecteerd
Design research program	Gedeeld begrip	Ontwerpreflectie in welbepaald kader	Gereflecteerd

Dit overzicht valt ook te kantelen in die zin dat hetzij de nadruk ligt op het verantwoorden van keuzen, hetzij op het interpreteren van gedragswijzen: Tabel 2.6.

Bij rationele planning als analysemodel ligt het idee van een zich uitbreidende corpus van wetenschappelijke kennis/inzichten voor de sociale wetenschappen niet voor de hand. Dat men zich in wetenschappelijk onderzoek als in een circusact op de schouders van voorgangers zou bevinden is voor een belangrijk deel slechts schijn. Elke situatie waarin keuzen gemaakt moeten worden is uniek, hooguit kan op een mogelijk ontwikkeld arsenaal van 'best practices' (in een gegeven context) een beroep worden gedaan.

Tabel 2.6. Perspectief op sociaal-wetenschappelijke analyse.

<i>Handeling: ter keuze</i>	<i>Gedrag: routine</i>
Causaal: verklaring uit disposities of rigide externe kaders, niet ter keuze !	Sequentie of aggregatie van handelingen in een gegeven kader. Kaders bepalend voor 'verklaring'
Rationeel/intentioneel: verklaring uit redenen	Hermeneutisch: gereflecteerde handelings-routine, gedrag als 'geopenbaard' cultuurpatroon. Cultuur= 'bepalend' kader.
Rationele planning: reflectie op mogelijk handelen	Hermeneutisch: de wijsheid achteraf van 'modes' in discussies/afwegingen.

Wat betreft de retrospectieve wetenschapsbeoefening: doorgaans is wel sprake van een verantwoording ten opzichte van eerdere onderzoeken (zeker om de eigen bijdrage beter te kunnen profileren), maar ook hier is van een cumulatie van inzichten bezwaarlijk te spreken, zeker gelet op het overheersende 'paradigma' dat gereflecteerd handelen als contextbepaald moet worden gezien. Doorgaans is sprake van met elkaar concurrerende perspectieven en als er al eerdere literatuur in het geding wordt gebracht is dat doorgaans in termen van 'founding fathers' (Durkheim, Weber, Parsons, Merton, ...) wier aanpak opnieuw wordt gepraktiseerd of inspirerend wordt bevonden.

"Als je verantwoordelijkheid draagt", zei hij met een onverwachte warmte in zijn stem, "moet je nu eenmaal beslissingen nemen, ook al lijken ze zinloos. Neem dat nu maar van mij aan". J.J. Voskuil, Het Bureau I 1997: 350

3. Analyse van beleid

3.1. Inleiding

In het vorige hoofdstuk was sprake van actoren, wier gedrag object van onderzoek was. Met de term 'actor' wordt aangegeven dat het een meer of minder abstract begrip betreft. Natuurlijk kan gedacht worden aan individuele personen, die een bepaalde handelwijze ten toon spreiden. Maar behalve personen kunnen dat ook groepen, of meer formeel georganiseerde instellingen zijn (o.a. Nijk 1984: 88). In de toelichtende voorbeelden zijn die ook al genoemd. Weliswaar zijn het steeds weer personen die een bepaalde rol gestalte geven, zodat men bij wijze van spreken het gedrag van staten kan beschrijven aan de hand van handelwijzen van ministerpresidenten, douaniers of ambassadeurs, maar omgekeerd kan men niet door het beschrijven van het gedrag van laatstgenoemde functionarissen claimen een adequate beschrijving van het beleid van een staat te hebben gegeven. Beleid van een organisatie is wat anders dan de rol van een vertegenwoordiger ervan, al komt door die rolvulling het beleid wel tot realisatie. Handelen 'op last van', gemandateerd of gedelegeerd, is hoe dan ook iets anders dan handelen als persoon, al is ook een 'vrij', niet door een formele organisatie gebonden acterend persoon in zijn handelen ingebed in een sociale en culturele context.

In dit hoofdstuk komt een aantal zaken aan de orde. In de eerste plaats (3.2.) de vraag in hoeverre rationele planning, in het vorige hoofdstuk ontwikkeld als model van analyse van gedrag of handelen (als toetsing en toepassing van empirische inzichten), ook op beleid⁸⁰ van organisaties, waaronder overheden⁸¹, van toepassing

⁸⁰ Beleid en planning zijn (in beschrijvende zin) verwante begrippen. Soms, als bij de zogenaamde beleidscyclus (zie 3.4.2.), zijn ze verwisselbaar. Waar enerzijds planning op de voorbereiding van de beleidsuitvoering zou kunnen duiden (o.a. Voogd 2004), kan anderzijds de zogenaamde 'implementation gap' (waarover meer in hoofdstuk 4) als centraal thema (de spanning tussen voorbereiding en uitvoering) juist in de planning (zowel opgevat in praktische zin als in wetenschappelijk perspectief) worden gekwalificeerd. Daar staat echter weer de welbekende uitspraak van Johan de Witt, waarschuwend voor symboolpolitiek, naast: *"Zonder executie geen resolutie!"* (o.a. Van

is. Impliciet is dat in hoofdstuk 2 al wel in voorbeelden geschied, maar een nadere reflectie op de verhouding van individuen en meeromvattende sociale gehelen is gepast. Niet voor niets onderscheidde Weber in zijn rationaliteitscascala zowel de individuele (doel- en waarde-) als de collectieve (formele en substantieve) varianten, zoals in 2.4. is uiteengezet. Daarbij valt te bedenken dat overheids'handelen' of, ruimer, dat van organisaties, (net als dat van individuen trouwens) niet altijd ondubbelzinnig als 'doelgericht' kan worden beschouwd. Zoals al in 2.3.3. is aangegeven zijn doelen contingent. Het zijn reflectieve begrippen, geen zaken die strikt door meting kunnen worden *vastgesteld*. Dat geldt zowel het achterhalen van doelstellingen van actoren in een onderzoekssituatie als het voor kennisgeving aannemen van doelen in beleidsnota's. Ook daarvan geldt doorgaans: "er staat niet wat er staat".

Het reflectieve karakter van handelen of beleid komt tot uiting bij de analyse van handelen of beleid *in een sociale context*. Te vaak worden handelen en beleid uitsluitend beschouwd in instrumentele zin, in termen van 'iets te weeg brengen', van output, outcome, resultaat, effect. Analyse van handelen of beleid in een sociale context brengt de vraag met zich in hoeverre deze, in termen van verkeren met medesubjecten (interactie) en daarmee ook in termen van institutionalisering, als (communicatief) gedeelde context geoperationaliseerd, van betekenis is bij een analyse door middel van rationele planning. In hoofdstuk 2 is al vastgesteld dat het model 'rationele planning' in zijn verantwoordingsaspect een subjectgericht moment kent.

Voorzover handelingen (of beleid) als ritueel worden gezien wijkt het doelgerichte karakter expliciet en al kunnen rituelen soms wel degelijk functioneel genoemd worden, de vraag is of het utilitair denkend geweten daarmee voldoende is gesust. Boven alles komt in rituelen het procesmatige aspect en het *doel zijn in zichzelf* naar voren.

In de tweede plaats (3.3.) zal meer specifiek aandacht worden gegeven aan de analyse van overheidsbeleid. In hoeverre vraagt deze actor een eigen aanpak? Het is moeilijk voorstelbaar hoe 'de maatschappij' zou functioneren *zonder* overheid. Aristoteles was al van mening dat de Staat een '*natural institution*' was (Aristoteles 1966: 239). Daarvoor is ruimtelijke (lokale) associatie niet een voldoende voorwaarde. In zijn beste Engels: "*A State [...] is first realized when there is an association of households and families in well living with a view to a complete and*

Deursen 2004: 312).

⁸¹ Voor alle duidelijkheid: in 3.2 zullen ook al voorbeelden van overheidsbeleid worden belicht, ook al wordt pas in paragraaf 3.3 *expliciet* op overheidsbeleid ingegaan.

independent existence” (Aristoteles 1966: 242-3). Staten werden door Aristoteles en de zijnen beschouwd in hun verhouding tot (de vrijheid van) het individu. Hier wordt een variatie op dit thema gevolgd: het gaat om de analyse van overheidsfunctioneren, gelet op zijn mogelijk bijzondere positie ten opzichte van andere maatschappelijke actoren. De kwestie wordt aangevat met behulp van de begrippen beleid, markt, organisatie en netwerk.

In 3.4 wordt, als nadere uitwerking van 3.3, rationele planning vergeleken met een aantal opvattingen van wat in de geschiedenis van de overheidsbeleidsanalyse ‘rationeel beleid’ is genoemd.

Uiteindelijk gaat het in dit hoofdstuk om de bepaling van de reikwijdte van het analyseconcept rationele planning, dat is geënt op een objectgerichte benadering van beleid of planning (maar uitgewerkt in een subjectgericht perspectief): de vraag wat er te verwachten is van interventies, zowel in materiële (een eventueel veranderde ‘wereld’) als in immateriële zin (eventueel gewijzigde inzichten). Met de in rationele planning vervatte evaluatie van effecten, (on)gewenste en (on)verwachte, is ook een verantwoordingsaspect (van beslissingen) gegeven. Daarmee komen medesubjecten in beeld en wel in appellerende zin. Daarvan is te onderscheiden de subjectgerichte/procesmatige benadering waarbij de interpretatie van processen de aandacht krijgt, in beschrijvende zin. Effectiviteit (van het proces) en verantwoording van de beslissing vormen in planningsdiscussies een klassiek dilemma, waarover in hoofdstuk 4 meer. Beide concepten, verantwoording en effectiviteit, zijn als afgeleide te zien van het ethische dilemma teleologisch (op effecten gericht) en deontisch (categorisch) redeneren, waarover meer in hoofdstuk 5. Een en ander mondt uit in een globaal analysemodel van beleid (3.5), gerelateerd aan de verschillende verschijningsvormen waarin beleid zich presenteert of laat interpreteren.

3.2. Gedrag en beleid: individuen, organisaties, toekomstperspectief, verkeren met anderen

Tussen gedrag en beleid wordt doorgaans enig onderscheid gemaakt. In de eerste plaats betreft dit de actoren: mensen, individuen worden geacht een gedrag ten toon te spreiden, terwijl organisaties, instellingen, waaronder ook bedrijven, een beleid wordt toegeschreven – of een gebrek daaraan, wat dan veelal als kritiek bedoeld is.

Een tweede onderscheid, hiermee enigszins verwant, is dat gedrag zich concreet in

de actualiteit manifesteert, terwijl beleid 'iets' is van de langere termijn: een gestaag toewerken naar het realiseren van doelstellingen, mogelijk in de vorm van het trachten te handhaven van eens geformuleerde uitgangspunten. Beleid zou dan een zekere formele status hebben, uiteindelijk (althans tegenwoordig) vastgelegd in een document. Gedrag daarentegen zou een minder formeel, een meer 'spontaan' karakter hebben. Is dit onderscheid houdbaar?

Allereerst zal worden ingegaan op de vraag of de respectieve onderscheidingen van gedrag en beleid, namelijk enerzijds dat gedrag met individuen en beleid met organisaties is geassocieerd, en anderzijds dat gedrag minder dan beleid een toekomstdimensie zou kennen, specifieke eisen stellen aan de te volgen analyse. Concreet is de vraag of rationele planning als analyseconcept in beide gevallen, dat wil zeggen zowel wat betreft gedrag als beleid, met evenveel vrucht valt toe te passen. Anders gezegd: in hoeverre vallen de bevindingen van hoofdstuk 2 te transponeren op de analyse van beleid van organisaties (niet noodzakelijk overheden zijnde), waar in plaats van (abstracte) actoren/individuen van concrete instellingen sprake is. Daarna zal worden ingegaan op de analyse van beleid (of bestuur) waarbij de sociale context uitdrukkelijk in zicht komt. Besloten wordt met een korte beschouwing op ritueel handelen of beleid, waar directe doelstellingen zelfs expliciet ontbreken.

Individu en organisatie

Organisaties vertonen evenals individuen⁸² een concreet gedrag: het meer of minder consequent aanhouden van een bepaalde gedrags- of beleidslijn, het daadwerkelijk uitoefenen van invloed, het botsen dan wel harmoniëren met andere actoren - dit alles valt onder het begrip 'gedrag' te vatten. Dat het gedrag van individuen binnen een organisatie niet altijd met het beleid van een organisatie strookt doet aan deze constatering niets af. Een beleid *realiseert* zich door middel van concreet gedrag van individuen, maar dat is het daarmee niet per se *adequaats beschreven*. Voor een functionaris is een organisatie een referentiekader voor het vervullen van een rol. De organisatie waarvan hij/zij deel uitmaakt wordt als 'omgeving' gevormd door en in

⁸² In de gedragswetenschappen wordt wel onderscheid gemaakt tussen gedrag en handelen, waarbij gedrag (meer) als onbewust gedrag, en handelen (meer) als bewust gedrag (wilsbekwaam) wordt geconcipieerd. Het tweede zou mogelijk ook minder in 'patronen' te vatten zijn, meer incidenteel van aard zijn, waarbij het vooral om te maken (rationele?) keuzen zou gaan. Maar juist die zogenaamde rationele keuzen worden gedaan in een culturele (regelgeleide) context, waardoor het onderscheid met 'gedrag' vervluchtigt.

het gedrag en verwachtingen van andere individuen/medewerkers. Voor een organisatie als geheel is een omgeving het geheel van overwegingen met betrekking tot externe omstandigheden, overwegingen die doorgaans het (strategisch) functioneren van een organisatie tussen andere organisaties betreffen of een meer diffuse 'buitenwereld' als geheel. Zowel bij de analyse van het handelen van individuen als van organisaties kan een 'redelijk beroep' worden gedaan: beide kunnen op hun gedrag of beleid worden aangesproken. In hoeverre een redelijk beroep ook *succesvol* is wordt in het midden gelaten. Daarbij kan een organisatie andere criteria hanteren in de waardering van bevindingen dan individuen doen. Zo noemt Hannah Arendt Machiavelli, die van mening was dat aan heersers moest worden geleerd hoe ze *niet* goed moesten zijn (waarmee niet werd bedoeld dat ze slecht moesten zijn) en dat ze volgens politieke principes, te onderscheiden van morele en religieuze principes, moesten handelen. Machiavelli's maatstaf is de wereld, en niet het zelf. Florence is belangrijker dan het zieleheil van de vorst (Arendt 2004: 101). De besproken schrijver stelt zelf: *"Daarom moet een heerser, wanneer hij zich wil handhaven, leren om niet goed te zijn. En dit vermogen moet hij wel of niet in praktijk brengen al naar gelang de omstandigheden hem daartoe dwingen"* (Machiavelli 1987: 127)⁸³. Beleid, als expressie van een (overheids)organisatie kent daarmee een andere moraal dan het handelen van het individu. De moraal van het private domein onderscheidt zich van die van het publieke (Ankersmit 2007). Toch valt in beide gevallen een redelijk (naar het inzicht van de deelnemers aan de discussie) beroep te doen op te verwachten effecten van een interventie. En ook kunnen gerealiseerde effecten van handelen of beleid worden geëvalueerd, zij het dat de criteria voor de waardering ervan in het private en publieke domein verschillen.

Rorty verwerpt eveneens de behoefte aan een unificerende theorie van het publieke en het private domein (Rorty 1989: XV). In zijn exposé van de twee sferen, elk gekenmerkt door een eigen 'final vocabulary': het publieke, metafysisch, essenties zoekend en verdedigend, versus het private, de ironicus, die aan alles twijfelt en bovenal aan eigen oplossingen, bepleit hij uiteindelijk een accommodatie van de

⁸³ De typering van Machiavelli's opvattingen als amoreel (niet: immoreel) vloeit voort uit Arendts visie op het zelf (het geweten) als basis van moraliteit. Machiavelli kan, in een breder perspectief beschouwd, uitstekend voor een utilitarist doorgaan (zie ook 5.4.); Aerts (2009: 34) brengt een nuance aan: volgens hem ziet Machiavelli de virtù, de deugd, als een eerste kwaliteit van vorsten en bestuurders, maar hij definieert het machiavellisme als *"het inzetten van doelmatige middelen om iets te bereiken, indien nodig ten koste van de belangen en wensen van anderen"* (maar bij Machiavelli ook ten koste van het *eigen* geweten : zie het citaat op deze bladzijde).

twee sferen, waarbij hij via een noodgreep het ironiserende voor het private domein reserveert. Rorty ziet zijn opmerkingen als ironicus (alleen) relevant voor de westerse liberale samenleving. Dat is voor kritiek vatbaar, al was het maar omdat in niet-liberale samenlevingen ironie bij uitstek de stijlfiguur is waarmee over totalitaire regimens (in het private domein) gesproken wordt.

Discussie over beleid is een zaak van het openbaar domein. Maar het onderscheid tussen het private en het publieke domein is niet absoluut: zo kunnen particuliere consumptiepatronen onderwerp zijn van publieke discussie. Door herschikking van institutionele condities (belastingheffing, ontmoediging van activiteiten en bewustwording van milieueffecten) kan particulier handelen beïnvloed worden. Terugkijkend is rationele planning in een utilitaristisch, of op zijn minst teleologisch te noemen kader (motiveringen in termen van effecten) ontwikkeld. Maar in de analyse en evaluatie van gedrag en beleid wordt ook het verkeren met mede-actoren in beschouwing genomen. Zowel organisaties als individuen zijn meer dan op effecten gerichte afwegingsautomaten.

Tijdsaspect

Verklaren van gedrag uit empirische inzichten en ter zake doende doelstellingen bleek in 2.3.3 geen haalbare optie te zijn; zo'n verklaring heeft geen onderscheidend vermogen; doelstellingen en inzichten laten zich analytisch niet scheiden – de reden om rationele planning als analysemodel voor te stellen: evaluatie van uitgevoerd gedrag en van voorgenomen gedrag. Het zoeken naar doelstellingen van actoren is daarbij een zinloze inspanning: die komen (impliciet) wel uit de evaluatieve discussie rollen. Rationele planning voorziet in kritische bespreking van zowel actueel als potentieel gedrag of beleid.

Doorgaans onderscheidt beleid van organisaties zich van gedrag van individuen in het aanwezig zijn van beleidsdocumenten, producten van interne en soms ook externe discussies, betrekking hebbend op de korte en meestal ook op de lange termijn⁸⁴. Daarnaast zijn mogelijk ook nog gedragsregels voor alledaags gebruik expliciet gemaakt. Die discussie kan beleidsdoelstellingen of, iets 'dichterbij', beleidsvoornemens opleveren met daartoe aan te wenden strategieën en daarmee het beleid vatbaar maken voor kritiek, d.w.z. evaluatie⁸⁵.

⁸⁴ Het vóórkomen van dit soort documenten is wel iets van relatief recente datum.

⁸⁵ Uiteraard is ook evaluatie van beleid mogelijk zonder welomschreven beleidsvoornemens: het beoordelen van effecten van beleid *omvat* het beoordelen van *bedoelde* effecten.

Bij individuen zal men dergelijke zaken minder gauw aantreffen, al zijn ze wel te vermoeden. Weliswaar worden biografieën met de strekking: “X droomde als kind reeds van..., waarin hij/zij zich dan ook later zou onderscheiden” minder geschreven dan vroeger, toch valt soms ook bij individuen wel degelijk een lange termijnvisie te ontwaren, waarop men dagelijks gedrag afstemt: trainingsprogramma’s van sportlieden, opleidingstrajecten van ambitieuze trainees, enzovoort. Niettemin: ook deze doelen zijn contingent en te reflecteren. Niet hun aanwezigheid wordt betwist, wel hun onderscheidend vermogen in het begrijpelijk maken van handelen. In Gross’ biografie van Rorty wordt expliciet een conceptueel model gehanteerd: de “*Theory of Intellectual Self-Concept*”: een zaak van motivatie, van reflectie, van zelfontwikkeling en van kansrijke ontmoetingen/omgevingen, om het maar kort samen te vatten waarbij het (zich ontwikkelende) begrip ‘intellectual selfconcept’ de referentie is in het interpreteren van teksten (Gross 2008: 272,273). De door Gross onderscheiden aspecten komen *doorgaans* in moderne biografieën aan de orde, maar bij Gross is de explicitering opvallend.

Maar al zijn beleidsdocumenten met doelstellingen en strategieën voor in- en extern gebruik van een organisatie soms nuttig, en hebben ze in ieder geval als object in Wereld 3 enige autonomie, een afdoende verklaring voor het verklaren en interpreteren van een dagelijkse of toekomstige gang van zaken bieden ze niet. Onbenoemd blijven doorgaans zaken als het voortbestaan van de organisatie; en over gewenste zaken die het belang van een organisatie kunnen schaden door ze te benoemen kan eveneens beter worden gezwegen. Analyse van beleidsdocumenten (als eerste stap) bij de evaluatie van beleid heeft dan ook zijn beperkingen. Wel wijst de aanwezigheid van beleidsdocumenten op zelfreflectie bij het functioneren van een organisatie, en daarin onderscheidt die zich dan ook van een doorsnee individu. De neiging om gedrag uit disposities (als *stroomlijning* van overwegingen: preferenties en beperkingen tot gedrag) te verklaren is dan ook bij individuen groter dan bij organisaties; maar ook beleid van organisaties kan mede vanuit disposities (gezien als gestandariseerde respons op externe omstandigheden) worden ‘verklaard’, bijvoorbeeld in de werking van managementstijlen, organisatieopbouw en dergelijke.

Doelstellingen laten zich wijzigen, laten zich oproepen, kunnen, al naar gelang de gespreksituatie, nader worden gearticuleerd. Eens formeel vastgestelde doelen kunnen worden ‘vergeten’ of verliezen om wat voor reden dan ook hun relevantie, maar beslissend is dit alles niet. Wat aan doelen wordt *vastgesteld* kent per definitie geen duurzaamheid; het is immers het product van een specifieke gespreks/analysesituatie. Bovendien zijn ze aan voortdurende reflectie onderhevig. Ze ontwikkelen zich, in discussies, reflecterend, wat overigens ook geldt voor de

inzichten die ingezet worden bij handelen of beleid (en die zich zo moeilijk van doelen in strikte zin laten scheiden). In een expliciete onderzoeksituatie kan niet worden volstaan met het voor kennisgeving aannemen van ooit na een uitvoerige procedure op schrift vastgestelde doelen. Er is onderscheid met het gebruik van doelen en missies in interne en externe communicatieoffensieven waarbij het eigen personeel dan wel de boze buitenwereld doordrongen moet worden van de ter zake doende voornemens en goede bedoelingen die worden gebracht in termen van relevant, consistent en noodzakelijk. Reflectie daarop en, nog erger, twijfel daarover is dan simpelweg niet passend: voor Rorty's ironicus is in een dergelijke setting geen plaats.

Kortom: in documenten neergelegde doelstellingen zijn vanuit onderzoekersperspectief contingente expressies, zowel bij organisaties als bij personen. Dat maakt de fixatie op doelstellingen bij beleidsanalyse (ex post) aanvechtbaar (zie ook Anderson 1995 en Van der Meulen 1995ab)⁸⁶. Healey (1997: 31) ziet beleidsevaluatie op output als een minder geslaagd aspect van de zogenaamde neoliberale staatsgedachte, waar meetbaarheid van doelstellingen de meer abstracte complexiteit van het publieke domein geen recht doet. Daarmee is de reflexiviteit van doelstellingen eveneens aangeduid.

Beleid mag altijd wel te rationaliseren zijn met behulp van (verder weg gelegen) doelstellingen, er moet ook worden vastgesteld dat uit deze doelstellingen nooit kan worden afgeleid waarom een beleid nu precies de vorm heeft die het heeft. Die vorm krijgt het terwijl het zich in samenspel met andere actoren realiseert. Daarmee onttrekt het beleid zich allerminst aan de kritische beoordeling van de onderzoeker (of de betrokken burger of journalist, die bij het beoordelen van beleid ook de rol van onderzoeker speelt). Het is niet goed mogelijk een concrete beleidsdaad te herleiden tot, dan wel te verklaren uit een aantal doelstellingen, of, in de woorden van Van Gunsteren (1979: 106 e.v.): uit een aantal regels die men vrijelijk kan kiezen en die in een normatieve gedragsoriëntatie voorzien. Toepassing van regels is contextbepaald, en niet altijd voorzien regels in een concrete situatie. Regels worden al handelend gevormd. Zijns inziens is hiermee ook het falen van de 'rational central rule approach' in de planning te verklaren.

Het is niet moeilijk Van Gunsteren hier te volgen. Elke concrete beleidshandeling kan men onder het motto "Het had nog zoveel slechter gekund" beschouwen als een tegemoetkomen aan een bepaalde doelstelling, en tegelijkertijd als een tegemoetkomen aan het tegengestelde

⁸⁶ De conformance-performance-discussie (Mastop en Faludi 1993) in de planning staat hier los van. Deze is namelijk relevant in het geval waarbij niet (conformance) of wel (performance) sprake is van het onderscheiden van verschillende planningssubjecten, die elkaar beïnvloeden. Anderzijds kan men ook stellen dat het discussiëren over doelen zeker een performatief effect heeft: de beleidsonderzoeker als medesubject!

van die doelstelling: “het had nog zoveel beter gekund”.

Hierbij moeten wel twee zaken onderscheiden worden. In de eerste plaats, en daar slaat het voorgaande op, dat een bepaalde beleidsvoerende instelling niet altijd over de macht beschikt de werkelijkheid (de omgeving) geheel en al (of gedeeltelijk) naar eigen inzichten in te richten. Onzekerheden van de tweede orde (in termen van Friend en Jessop⁸⁷: met betrekking tot mede-subjecten) komen zelfs in de meest rigide systemen voor.

In de tweede plaats is de ‘wereld’ op een onbepaald aantal manieren te beschrijven: er is geen ondubbelzinnige relatie tussen een bepaalde beschrijving en een bepaalde (niet-talige) werkelijkheidsconstellatie. In een ‘klassieke’ Popperiaanse context ontleent een stand van zaken zijn betekenis aan het potentieel kunnen weerleggen van een theorie. In een meer verificationistisch getinte denkwijze valt te zeggen dat ‘de’ werkelijkheid zich logischerwijs niet in een eindig aantal typen laat indelen, maar op een onbepaald aantal dimensies is te beschrijven (Hempel en Oppenheim 1936). Te zeggen dat een bepaalde constellatie geheel en al aan een beleidsideaal tegemoet komt is een verregaande simplificatie: een beleidsideaal is noodzakelijkerwijs een ‘onvolledige’, althans niet alle mogelijke aspecten dekkende beschrijving. Dit correspondeert met het onderscheid dat Hayek maakt tussen geplande orde –Taxis – en spontaan gegroeide orde - Kosmos - die zich niet tot elkaar laten herleiden (Hayek 1967; Den Hoed *et al* 1983; Van Doorn 1988). Een geplande orde is een abstractie, en daarenboven zal bij elke poging tot realisering van die abstractie een aantal onvoorziene effecten optreden die deze Taxis doen verkeren in een Kosmos. Het onderscheid correspondeert alleszins met *voorgenomen* en *aangetroffen* werkelijkheden. Waarbij beschrijvingen ervan opnieuw abstracties zijn – en daarmee een voor discussie vatbaar object in Wereld 3. Een en ander laat onverlet dat gerealiseerde werkelijkheden zich laten vergelijken met bedoelde of voorgenomen werkelijkheden.

De slotsom kan dan ook zijn dat of men nu van gedrag of van beleid spreekt, de analyse in alle gevallen de inzet van rationele planning (bespreking van materiële en immateriële effecten van beleid (los van de vraag of de exacte bepaling ervan wel altijd goed mogelijk is)), mogelijk maakt. Daarbij gaat het om gedrag (beleid), dat als toetsing en toepassing van inzichten is te beschouwen, dus om instrumenteel gedrag/beleid in termen van Habermas. Terpstra (1997) spreekt hier van ‘maken’, dat hij onderscheidt van ‘verkeren’ (met medesubjecten).

Naar de letter genomen zijn de begrippen ‘maken’ en ‘verkeren’ mogelijk niet geheel vergelijkbaar. ‘Verkeren’ heeft als pendant eerder ‘iets doen’ dan ‘iets maken’, lettend op het enigszins ongerichte/onintentionele karakter zoals dat ook bij ‘verkeren’ voorkomt.

⁸⁷ Ter herinnering: onzekerheden in de planning bij Friend en Jessop (1969): van de eerste categorie: met betrekking tot het object, van de tweede categorie: met betrekking tot medesubjecten, van de derde categorie: met betrekking tot de planning context.

Toch wordt deze tweeslag hier, in navolging van Terpstra die beide begrippen heeft gemunt als relevant idee in bestuur en beleid gehanteerd. De overweging daarbij is dat hiermee een structurele gedachte is geïndiceerd die in een benadering als die van Healey, die van *'the communicative turn in planning'* spreekt, ten enenmale ontbreekt. Verkeren met medesubjecten is van alle tijden en niet iets van de afgelopen decennia, zoals Healey, met een onterechte verwijzing naar Habermas' communicatieve handelen, suggereert (Healey 1996). Daarbij lijkt ook de doorwerking van de term 'communicatief' in samenstellingen als 'communicatieve planning' aan inflatie onderhevig.

Beleidsanalyse: de instrumentele aanpak voorbij.

Ondanks zijn utilitaristische oorsprong kent rationele planning een ruimer perspectief dan alleen het instrumentele. Bij de verbreding en verdieping van het concept 'beleid' wordt aangesloten bij Terpstra (1997) die in 'beleid' twee componenten onderscheidt: 'maken' en 'verkeren'. Of, nauwkeuriger: hij onderscheidt beleid en bestuur, waarbij hij bestuur opvat als een overkoepelend begrip, dan wel als het geheel van beslissingen over de dagelijkse gang van zaken in het voortbestaan van een organisatie (Terpstra 1997: 92, 93). Beleid betreft het vaststellen en bereiken van doeleinden van een organisatie en daarmee het (potentieel) veranderen van de verhouding tussen een organisatie en zijn omgeving. Terpstra ziet hierin een verschil in termen van 'maken' en 'verkeren', waarbij *beleid maken* uiteindelijk een monologische, en *besturen* een dia- of polylogische activiteit is. Anders gezegd: 'beleid maken' is een zaak van de beleidoerende organisatie, de (beoogde) interventie waarbij de 'buitenwereld' (idealiter) wordt opgevat als een model, een abstractie waarop inspanningen worden beproefd en effecten worden beoogd. Ondanks mogelijke inspraak en zelfs overleg met derden vooraf is uiteindelijk sprake van een monoloog. Daartegenover is in het begrip 'besturen' een verantwoordingsaspect (naar de bestuurde) begrepen. Idealiter wordt deze spanning tussen bestuur en bestuurde overwonnen door een beroep op een gedeeld hoger belang. In termen van Habermas is het eerste met instrumenteel handelen/beleid en het tweede met strategisch en (vooral) communicatief handelen/beleid te associëren. Zo ziet Terpstra (1996: 227 e.v.) naast maken ook verkeren als wezenlijk voor het begrijpen van besturen en beleid. Dat correspondeert met een objectgerichte wijze van beleidsanalyse (de vraag naar wat) enerzijds en een subjectgerichte (de vraag naar wie) anderzijds.

Als kanttekening bij Terpstra's analyse valt op te merken dat het monologische karakter van beleid vooral in zogenaamde *vastgestelde* beleidsnota's (of –voornemens in het algemeen) is te ontdekken, dat als een autonoom gedachtegoed dat in de wereld wordt gezet. In de nadere uitvoering van beleid kan opnieuw een verantwoordingsaspect, bijvoorbeeld naar relevante

stakeholders, worden ontdekt.

Ziet men beleid of gedrag uitsluitend in termen van 'maken', invloed uitoefenen, kiezen voor een bepaalde koers, dan veronachtzaamt men dat gedrag en handelen meer dimensies kent dan alleen het uitproberen', met meer of minder succes, van hoe de werkelijkheid rond een handelend actor in elkaar steekt. Daarmee heeft het handelen ook meer dan alleen cognitieve aspecten, en valt gedrag of beleid in meer dimensies te beschrijven dan alleen met de vraag of men van het handelen 'beter' wordt (dat wil zeggen of men er 'winst' mee boekt) en of men er 'wijzer' van wordt (met andere woorden: of men er wat van geleerd heeft). Een actor die mede-actoren *uitsluitend* ziet als (manipuleerbare) objecten in een ongekend en onbepaald universum, doet zowel de ander als zichzelf te kort.⁸⁸ De sociale context waarin een actor verkeert structureert zijn handelen.

Sociaalwetenschappelijke analyse van handelen geschiedt vanuit de context, handelen geeft uitdrukking aan en is bevestiging van een gedeeld sociaal-structureel systeem, om het Parsoniaans te zeggen. Zo'n systeem, noem het een samenleving, wordt niet zozeer 'geleid' door een actor als een overheid, als wel door een totaal aan gedeelde waarden en verwachtingen, gevoed door wederzijdse interactie.

Gedeelde waarden en verwachtingen werken zowel beperkend alsook stimulerend op het gedrag van individuele actoren. Maar een risico in de analyse is dat de mogelijke individuele handelingsvrijheid van actoren wordt onderbelicht. Gedrag wordt geacht te passen in verwachtingen, patronen, beantwoordend aan normen en waarden, die daar ook weer door bevestigd worden⁸⁹. Merton, functionalist in plaats van *structureel* functionalist, waardeert zogenaamde 'disfuncties' positief als oorzaak van sociale verandering. Sociale diversiteit wordt bij hem geoperationaliseerd in het voorkomen van verschillende referentiegroepen. Daarmee blijft het individu, dat eventueel wel deviant gedrag kan laten zien, op de achtergrond.

Met het vatten van variëteit in een samenleving in termen van concurrerende discoursen, zoals thans meer gebruikelijk, wordt het individu ook weer

⁸⁸ De Roo en Porter 2007 beoordelen in de door hun voorgestelde actorenanalyse medesubjecten naar hun competentie en wil om te participeren in een project, waarmee zij uitdrukkelijk meer dan een 'platte' instrumentele benadering volgen.

⁸⁹ Dit gesloten wereld'beeld' is door Popper (1961), met overigens andere geadresseerden, al bekritiseerd.

gereduceerd tot een discoursnadept. Het geeft geen opening naar een individueel gekozen optreden, en evenmin voor reflectie op resultaten van dit verkeren met elkaar.

Sociaalwetenschappelijke analyse richt zich met name op het 'verkeren' van actoren met elkaar. Er is minder aandacht voor het feit dat sociale systemen iets te weeg brengen buiten zichzelf. Deels wordt deze lacune gevuld door beleidsanalyse waar handelen als keuzegedrag wordt beschouwd. Dreigt hier op zijn beurt het contextueel aspect verwaarloosd te worden, handelen / beleid *alleen* als contextueel bepaald opgevat doet het aspect van vrije keus (dingen te doen of te laten) en reflectie op effecten te kort.

Zo valt in het verkeren met medesubjecten een direct en een indirect aspect te onderscheiden. Direct, in het interacteren en communiceren met medesubjecten, indirect in het institutioneel kader dat wordt gecreëerd in het verkeren van subjecten met elkaar: een (meer of minder) gedeelde referentie in termen van normen en waarden, (verwachtingen van) rolvulling, inclusief die van een overheid. Daarbij omvat institutionalisering meer dan alleen formele wet- en regelgeving. Verkeren van subjecten met elkaar schept op de een of andere manier condities die de externe effecten van sociale systemen mede bepalen⁹⁰.

Wat Terpstra meldt met betrekking de verantwoording van beslissingen naar bestuurden kan in rationele planning getransponeerd worden naar een verantwoording tot onderzoekers/analisten. De handelende/beleidvoerende actor wordt *door de onderzoeker / gedrags- of beleidsanalist* aangesproken op zijn overwegingen, die daarmee als een sociale constructie⁹¹ zijn te zien: intersubjectief

⁹⁰ Vergelijkbaar hiermee is de internalisme-externalisme discussie in de wetenschapsfilosofie: de 'context of discovery' naast de 'context of justification'. In sociaalwetenschappelijke analyses van 'ontdekkingsprocessen' verdwijnt het 'justification' karakter doorgaans geheel naar de achtergrond. 'Lerende organisaties' worden getypeerd naar hun vermogen kennis/inzichten te organiseren, niet naar het verrassende karakter van de 'vondsten'. Dit neemt niet weg dat ook organisaties reflecteren op hun omgeving en daar – geïnstitutionaliseerd – het nodige van kunnen opsteken (Van der Heijden 2005).

⁹¹ Gebruik van het begrip sociale constructie in analyses wil nog wel eens suggereren dat de onderzoeker iets *vaststelt* als sociale constructie bij onderzochte actoren. Dit is weinig zeggend, omdat *elk* begrip, ook dat van een onderzoeker, een sociale constructie *is* in zijn claim om zijn inzichten gedeeld te krijgen door anderen/het Forum; hiermee verliest het begrip 'sociale constructie' zijn onderscheidend vermogen. Anders gezegd: gebruik van het begrip sociale constructie is een voorbeeld van wetenschapsbeoefening met weinig oog

gedeelde werkelijkheidsopvattingen, althans wanneer onderzoeker en bestudeerde actor tot een 'Akte der Verständigung' komen. In het beleid worden empirische inzichten toegepast om iets te bewerkstelligen; tegelijk vindt (door evaluatie achteraf) daarmee ook toetsing van die inzichten plaats⁹². Met die discussie/bespreking is ook een communicatief aspect, een aspect van verkeren met anderen, gegeven.

Instrumenteel beleid en gedrag heeft dan ook uitdrukkelijk communicatieve en strategische aspecten (in zijn verantwoording), zoals omgekeerd strategisch en communicatief gedrag ook instrumentele aspecten heeft, voortkomend uit het 'scheppende karakter' van de aanwezigheid van bepaalde actoren tussen andere. Zo kunnen te evalueren inzichten ook betrekking hebben op het succes waarmee subjecten zich in netwerken begeven en bewegen. Dit voert tot de conclusie dat de drieslag van Habermas' handelingstypologie (instrumenteel /strategisch /communicatief) in zoverre voor amendering vatbaar is, dat strategisch en communicatief beleid *altijd* ook een instrumenteel aspect hebben, zoals instrumenteel beleid ook altijd een strategisch en communicatief aspect heeft. De aanduidingen 'strategisch' en 'communicatief' hebben met het motiveren van gedrag te maken (in termen van verkeren met mede-subjecten (empirische/rationele coördinatie)) en niet direct met het (met anderen) beoogde resultaat. Daarbij moet Habermas worden toegegeven dat een achterliggende visie op het handelend subject (dat anderen ziet als medesubject of als object) wel degelijk grond verschaft aan zijn classificatie. Kortom: Habermas' drie handelingstypen kunnen worden opgevat als dimensies waarop een bepaalde acte scoort.

Rituelen

Door de functionalist Merton (1967) is, in reactie op Parsons, gedrag *niet alleen* als passend in of voortvloeiend uit een sociaal systeem geconceptualiseerd; hij laat ook ruimte voor de mogelijkheid dat handelingen disfunctioneel kunnen zijn: ze dragen dan niet aan het sociaal systeem bij, zodat dit ook niet als 'verklaring' voor een gedragswijze kan worden gebruikt. Merton onderscheidt een aantal vormen van individueel gedrag in termen van wel of niet accepteren van culturele doelen en geïnstitutionaliseerde middelen. 'Ritualism' is daarbij een gedragswijze waarbij men

voor eigen beperkingen.

⁹² Daarbij wel de opmerking, dat juist het analysemodel rationele planning is ontwikkeld om reflectief gedrag (eventueel inclusief selffulfilling/destroying prophecies) een rechtmatige plek te geven.

de culturele doelen niet, en de geïnstitutionaliseerde middelen wel accepteert. Handelingen worden dan wel uitgevoerd, maar ze dienen geen enkel doel. Merton ziet dit als iets negatiefs, waarbij hij in het midden laat of dit aan het individu dan wel aan het sociaal systeem te wijten is. Hoe dan ook, Merton typeert een dergelijke gedragswijze zo in een functionalistisch/utilitaristisch westers perspectief.

Volstrekt anders is de benadering van de filosoof en sanskritist Staal (1986). Hij neemt afstand van de gedachte, als zou handelen (altijd) een doel moeten dienen, liggende buiten dat handelen zelf. Dat laatste is, aldus Russell (1995), een overbelichting van het doelgerichte/doeltreffende, waarmee zich de moderne westerse filosofie van de oude onderscheidt. Met het modernisme is het in de westerse wereld gebruikelijk de betekenis van een handeling niet in die handeling zelf te zoeken, maar in het effect dat er mee wordt beoogd.

In de jaren zeventig van de twintigste eeuw culmineerde dit in de zogenaamde doelstellingendiscussies in de planologie. Daarover meer in 3.4. De hype weerspiegelde het modernistisch denken tot rationalisering van besluitvormingsprocessen. Kennistheoretisch is daarbij het probleem, dat bij elke doelstelling de vraag kan worden gesteld waarom nu *juist deze*, zodat elke doelstelling weer met een volgende 'gerationaliseerd' moet worden, resulterend in een oneindige regressie. Tussen het bereiken van een doelstelling en de weg er naar toe lag in deze discussie geen kloof. Proces en effect lagen in elkaars verlengde. Implementatievragen waren niet van belang. Verklaren van handelen (en beleid!) uit doelen en daartoe in te zetten instrumenten is te beperkt. Geen wonder dat als reactie op de doelenhype implementatieproblemen in de planning meer aandacht kregen – daarover meer in hoofdstuk 4.

Terug naar Staal. Merton had geen expliciete rituelen op het oog bij zijn typering. Staal daarentegen nam ze tot onderwerp van zijn onderzoek. De boodschap van Staal is helder, en gaat het bereik van 'echte' rituelen te buiten: een ritueel is een handeling die betekenis aan *zichzelf* ontleent: er is geen zin of bedoeling (Staal 1986: 303). Een ritueel uit bedoelingen en te bereiken effecten te willen verklaren is daarmee zinloos. Daaraan valt toe te voegen dat *elke* gedragswijze wel een ritueel aspect heeft en onder dat aspect kan worden beoordeeld. Gedrag zien als het volgen van regels impliceert erkenning van dit rituele aspect. Rituelen zijn bij uitstek representaties van communicatief gedrag⁹³.

⁹³ Zoals gezegd (paragraaf 1.3), ziet Staal taal ook als representatie van rituelen: meer dan alleen een medium tussen zichzelf en de buitenwereld (zelfexpressie dan wel representatie, dan wel beide). Rorty zegt het met de woorden: "*the idea that there is a fixed task for language to perform*", dat is het dus niet (Rorty 1989: 13).

Dat beleid of handelen een regelgeleid systeem is (of tenminste als zodanig kan worden beschouwd) en dat regels in een gedrags- of beleidsoriëntatie voorzien, betekent niet dat regels dan ook als antecedensovereenkomst een gedragswijze kunnen verklaren. Handelen kan wel als het volgen van regels worden *geïnterpreteerd*. Het volgen van regels is contextbepaald. Het is een vorm van intentioneel handelen: wil iemand een regel volgen, dan moet hij of zij handelen op een manier die overeenstemt met een regel en bovendien de bedoeling hebben dat de handeling ermee overeenstemt (Baker en Hacker 1986: 186). Regels kunnen gedrag legitimeren, motiveren, maar niet verklaren. Een gemeenschap kan regels volgen, maar alleen de competente deelnemers maken uit wat de regels zijn. Met andere woorden: beleid zien als geleid door regels impliceert dat met een *beroep* op regels een beleid kan worden gemotiveerd. Dat beroep kan vanuit een *waarnemersperspectief* willekeurig lijken, maar vormt vanuit een *deelnemersperspectief* wel de basis voor consensus over een te volgen beleid. Beleid voeren kent hierin dus een creatief moment. Regels volgen betekent immers ook regels interpreteren, precedents scheppen, kortom omgaan met 'de' (sociale) werkelijkheid.

Kennen handelen en beleid een ritueel aspect, rituelen *kunnen* een functioneel aspect hebben. Te zeggen dat in beleidsnota's opgetaste goede voornemens slechts rituele dansen zijn omdat het papier geduldig is, is daarom te beperkt. Een in schriftelijke bronnen voorkomende motivering van beleid *kan* betekenis hebben in termen van beoogde effecten. Echter al te vaak worden in beleidsnota's genoemde doelstellingen door onderzoekers letterlijk opgevat als 'te evalueren' zaken. Zo zijn ze doorgaans niet bedoeld; vaak zijn ze (slechts) een inzet voor het verkeren met andere betrokkenen, bijvoorbeeld om zich aan de ander 'te laten zien' als bijvoorbeeld een 'ambitieuze' overheid, een kwalificatie die sommige ontwikkelaars zou kunnen aanspreken. Dit met de hoop dat investeerders zich aangesproken weten: ambitie als een waarde in ondernemen, ongeacht de uitkomsten.

Volgens Habermas (1988) is bij de beoordeling van de legitimiteit van overheidshandelen het proces – het volgen van regels – zeker zo belangrijk als het effect. Voor een oppervlakkige waarnemer bestaat niet veel verschil tussen de inbeslagneming van geld en het heffen van belasting. Het verschil is de *procedure* die eraan vooraf gegaan is: geïnstitutionaliseerde besluitvorming dan wel het ontbreken ervan. Rituele handelingen scheppen afstand. Daarmee wil niet gezegd zijn dat processen en procedures (per definitie) instrumenteel zijn voor te bereiken doelen; wel zijn ze soms – en dat mogelijk in tegenstelling met het veronderstelde doelgerichte karakter van onze samenleving en ons denken – onverwacht maar soms

ook weloverwogen praktisch! Zo ontleent rechtspraak zijn effectiviteit in hoge mate aan het doorlopen van rituelen.

Deze ‘functionele bias’ in het ritueel wordt ook vertolkt door Aerts die vindt dat “*politiek een theater*” behoort te zijn (Trouw 27 september 2004 naar aanleiding van Aerts’ oratie⁹⁴). Politiek-bestuurlijk gezag is een zelfgecreëerde, maar functionele illusie. In een democratisch systeem krijgen politici voor een bepaalde tijd een sociaal contract van vertrouwen, dat voor de politiek even onmisbaar is als de vergelijkbare basis waarop het recht en het monetaire systeem functioneren, aldus Aerts in Trouw. In zijn naderhand bewerkte en uitgebreide tekst schetst hij het beeld van het functionele theater: representatie vraagt afstand. De ongelijkheid van burgers en politici is voor beperkte tijd gelegitimeerd en functioneel. Politici geven een personage gestalte, niet zichzelf, zoals ook acteurs dat doen (Aerts 2009: 90 e.v.).

Planologen, die een ‘*communicative turn*’ à la Healey⁹⁵ als een significante stap in de ontwikkeling van hun discipline zien, dreigen hieraan voorbij te gaan. Het bestuurlijk-politieke spel vraagt altijd op enige wijze een zich verstaan met medesubjecten. Communicatie kan verschillende vormen aannemen, en beslist niet alleen de ideale Habermasiaanse. Met zogenaamd communicatief beleid zou niet het misverstand moeten worden begaan te denken dat overheid en burgers (of overheid en private investeerders in een publiek-private samenwerking) op voet van gelijkwaardigheid handelen. Het voortbestaan van het overheidsgezag brengt met zich, dat men niet altijd zegt wat men denkt en niet altijd doet wat men zegt. Of zoals Machiavelli het uitdrukt: “... *Toch leert de ervaring dat in onze dagen juist die machthebbers die zich aan hun woord weinig gelegen lieten liggen, grote dingen tot stand hebben gebracht en op sluwe wijze de geesten van de mensen hebben weten te bespelen. [...] Ik durf zelfs te beweren dat deze eigenschappen [barmhartigheid, betrouwbaarheid, menselijkheid, oprechtheid en godsdienstigheid], wanneer je ze bezit en altijd in praktijk brengt, schadelijk zijn, terwijl ze, wanneer je ze schijnt te bezitten, nuttig zijn. [...] Er is niets meer noodzakelijk dan de schijn te wekken dat men beschikt over laatstgenoemde [=godsdienstigheid] eigenschap*” (Machiavelli 1987: 136-138). Politiek is, kortom, een spel.

Conclusie

Zowel individuen als samenstellingen daarvan, meer of minder formeel

⁹⁴ Uitgewerkt in Aerts 2009.

⁹⁵ Die overigens later wel degelijk ook aandacht vraagt voor het institutioneel aspect (Healey 1997, 2006).

georganiseerd, produceren in enige zin effecten. Die zijn te evalueren, al verschillen bijvoorbeeld de criteria die daarvoor in het private en publieke domein worden gehanteerd.

Dat organisaties mogelijk formeel geformuleerde (lange) termijn doelstellingen hebben maakt hun beleid niet meer of minder vatbaar voor rationele analyse dan het handelen van individuen. Doelstellingen, geformuleerd in beleidsdocumenten zijn in een analyse niet 'harder' dan de vaak onuitgesproken doelen van individuen, mochten die er zijn. Het zijn 'slechts' formuleringen, op enige wijze bedoeld als referentie in uiteenlopende situaties.

In beleidsanalyse kan naast een 'maken' een 'verkeren' element worden onderscheiden, dat zich onder andere representeert in verantwoording, en daarmee evaluatie van effecten. Vanuit een sociaalwetenschappelijke invalshoek wordt 'verkeren' meer aandacht gegeven dan 'maken'. Als contramale geldt beleidsanalyse, die zich richt op effectiviteit (in ruime zin) van beleid. Rationele planning is daarvan een afgeleide; met het verantwoordingsprincipe (evaluatie van effecten) is het 'verkeren met anderen' geoperationaliseerd. Maar in beleid gebeurt meer dan er verantwoord wordt en beleid is ook meer dan het te weeg brengen van zaken: het is ook een ritueel.

3.3. Analyse van overheidsbeleid

Deze paragraaf biedt meer expliciet een reflectie op de analyse van overheidsbeleid. In het denken over de samenleving en de rol van de overheid daarin hebben velen het hunne bijgedragen (o.a. Van Doorn en Schuyt 1979, De Beus 1989, De Swaan 1996, Esping-Anderson 1990). Twee vragen worden in deze paragraaf behandeld. In de eerste plaats de elementaire vraag hoe in een willekeurige 'jungle' van interacterende personen en organisaties een overheid (of wat daar voor door moet gaan) in maatschappelijke processen is te traceren. Met andere woorden: wat kan een onderzoeker ertoe brengen juist bepaalde actoren (die dat doorgaans zelf ook claimen te zijn, maar dat zegt natuurlijk niet alles) als 'overheid' te zien⁹⁶? De tweede

⁹⁶ Met name in maatschappelijk instabiele situaties zoals oorlog is het interessant om te zien hoe 'technische' overheidsdiensten (blijven?) functioneren. Pollmann (2006: 173) noemt in haar biografie van Ringers de 'Aanwijzingen voor de ambtenaren in oorlogstijd' die voorzagen in het aanblijven van ambtenaren – tenzij dat meer ten bate van de bezetter dan van de bevolking zou zijn. De chaos in Bagdad na de inval van de USA in 2003 is inmiddels deel van het collectieve geheugen geworden. Verzet, lijdzaamheid, onverschilligheid, collaboratie, economische collaboratie, de late spoorwegstaking en de 'burgemeester in oorlogstijd' zijn evenzovele positiebepalingen in WO2. Indiceren van het

vraag die wordt gesteld is dan, hoe dat functioneren van een overheid is te analyseren.

3.3.1. Overheden tussen mede-actoren

Processen van moderne staatsvorming hebben er uiteindelijk toe geleid dat er overheden op territoriale basis zijn georganiseerd. Daarmee is impliciet een overheidstaak gegeven: het op enige wijze organiseren (faciliteren, etcetera) van een samenleving in een ruimtelijk beperkt kader, of meer formeel gezegd: de organisatie van de betrekkelijke soevereiniteit over een territorium⁹⁷. Zelfs als men voor zich *niet* een expliciet ruimtelijk beleid ziet weggelegd zoals dat in Nederland gerepresenteerd wordt in de Wro, zal een overheid toch op een of andere wijze de ruimtelijke orde beïnvloeden. De Waterlinie ging aan de Planologische Kernbeslissing Defensie-terreinen en de Rijksstructuurvisie vooraf. Belastingheffing en overheidsrevenue beperken zich tot het territorium. Dat in Nederland van overheidswege een *expliciet* ruimtelijk beleid (op regionale en nationale schaal) gevoerd zou moeten worden was in de jaren vijftig niet onomstreden (o.a. Knibbe 1955). Maar ook 'geen beleid' zou 'beleid' kunnen heten. Alle uit openbaar bestuur voortvloeiende interventies hebben direct of indirect een ruimtelijk effect.

In de professionele beroepsuitoefening plegen planners een overheid als een 'laatste' instantie te zien die het grondgebruik reguleert of op zijn minst ontwikkelingen gedooft, en die zich tegenwoordig zelfs in termen van 'ontwikkelingsplanologie'⁹⁸ opwerpt als de instantie die uiteindelijk gaat over 'goed' en 'slecht' in de ruimtelijke ordening, waarbij nog meer dan de inhoud het proces bepalend is. Minder geslaagde resultaten worden onder het motto "*Dit hebben we met zijn allen gewild*" gerationaliseerd. Gedeelde verantwoordelijkheden, wel of niet doordachte commitment met ontwikkelaars en andere partijen, handelen in een

belang van overheidsgezag door verwijzing naar tekort ervan in zg. no-go areas is één, maar van overheidsgezag kan ook een teveel bestaan, zoals rigide staatsdictaturen bewijzen.

⁹⁷ De historicus Overdiep onderscheidt met betrekking tot discussies over soevereiniteit in de jaren negentig van de zestiende eeuw, dus tijdens de Opstand, bij uitstek een tijd om zich hierover het hoofd te breken, maar liefst 7 betekenissen van dit begrip (Overdiep 1970: 9-15).

⁹⁸ Daargelaten of het *dilemma* toelatingsplanologie-ontwikkelingsplanologie inderdaad hout snijdt.

institutionele context die niet gegeven is maar al handelend wordt gevormd brengt sommigen ertoe van een ‘planning zonder overheid’ (Boelens en Spit 2006) te spreken, maar retoriek prevaleert hier boven analytische helderheid: “[de vraagstelling] wordt dan ook gekanteld van verticaal institutioneel naar horizontaal interactief” (Boelens en Spit 2006: 29). Uiteindelijk biedt het optreden van overheden, samen met dat van andere actoren planologen een ankerpunt voor het beoefenen van hun vak. Een ‘final vocabulary’ derhalve in termen van Rorty. Enkele oude en recente citaten:

“Een samenleving kan niet buiten een zorgvuldig doordacht ruimtelijk beleid” (Voogd 2006: 13)

“In de relatie tussen het ruimtelijke beleid en het openbaar bestuur zal men voor de taak blijven staan te zoeken naar een uitgebalanceerd stelsel van bestuurlijk-ruimtelijke schaalniveaus, en naar de juiste territoriale maatvoering voor besturen zowel op het niveau van de (deel)gemeenten als ook op nationaal en Europees niveau” (Spit en Zoete 2002: 37)

“The planning subject is part of the public administration” (Needham 2000: 86, na de vraag gesteld te hebben of een bestuurlijk orgaan een strategisch plan zou moeten maken)

“De planologie [...] bereidt de ruimtelijke ordening of het ruimtelijk beleid in het algemeen voor” (Steigenga 1964: 14)

“I feel that there would still be a planning system or, more accurately, planning systems because of the generally recognised need for some form of land use intervention” (Allmendinger 2001: 230)

De rol van overheden is onderwerp van voortdurende discussie. De Westeuropese natiestaat, gebaseerd op de soevereiniteit van het staatsburgerschap, met aspecten van persoonlijke vrijheid en democratisering van de politieke verhoudingen binnen de staatsgemeenschap wordt vaak als voorbeeld gesteld. Middeneuropese staten zijn meer gebaseerd op ethniciteit, met alle gevolgen van dien voor de binnen die staten verkerende etnische minderheden (Van der Plank 2004: 16, 29)⁹⁹.

⁹⁹ Er valt een opvallende inconsistentie in het Westers interpreteren van onlusten in Afrika als gevolg van het doorsnijden van etnische eenheden door (post)koloniale grenzen

Maar ook binnen West-Europa zijn verschillen. Angelsaksische en continentale rechts- en bestuurlijke stelsels onderscheiden zich ten aanzien van de vraag wat van een overheid verwacht mag worden. Het Verenigd Koninkrijk kent een rechtssysteem dat is afgeleid van gewoonterecht (common law); rechtsregels worden er gevormd op basis van jurisprudentie. Verwachtingen ten aanzien van het functioneren van overheden worden in de Angelsaksische landen in een functioneel-utilitaire richting gezocht, waarbij overheidsinterventies worden beschouwd als leveringen van diensten; daartegenover staat de continentale traditie met wortels in de Code Civil, gepaard gaand met een minder sectorale, en meer integrale opvatting van wat een overheid in het maatschappelijk functioneren (waaronder de ruimtelijke planning) kan betekenen (Newman & Thorley 1996, Healey 1997, Salet en Faludi 2000). Recente ontwikkelingen hebben in West Europa het model van de verzorgingsstaat uitgehold. Neoliberaal en collaboratieve invalshoeken, wel of niet in combinatie met op onderhandeling georiënteerde praktijken en verwachtingen kleuren sinds de jaren zeventig het spectrum (Salet en Faludi 2000, Healey 1997).

De discussie tussen Webber (1968) en Heywood (1969) van enkele decennia geleden over de 'missie' van de planning geeft een goede inkijk in de Angelsaksische benadering, zoals die met name door Webber is verwoord. Hij pleitte ervoor overheidsmaatregelen te prioriteren naar te verwachten revenuen van hen die ervan profiteren terwijl Heywood een besteding voorstond die gericht zou zijn op een betere integratie van achtergebleven groepen. Daarmee ging deze uit van een (samenleving als) geheel, terwijl Webber 'het samenleven op territoriale basis' laat *ontwikkelen* vanuit gedeelde belangen. Dat is verenigbaar met zijn bekende concept van de zogenaamde non-place urban realm (Webber 1964), waar in principe een per actor verschillende betrokkenheid met het lokaal woonmilieu sprake is - en dus ook van een moeilijk te standaardiseren bijdrage aan het lokaal bestuur en beheer. 'Gated communities' waarbij de lokale overheid op afstand wordt geplaatst representeren die overeenstemming met betrekking tot lokaal beheer nu juist weer wel, maar dan als een *welbewuste* keuze: in Westeuropese ogen een uitwas van Angelsaksische ruimtelijke ordening en planning. Particulier initiatief neemt hier (in continentale ogen) overheidstaken over.

Webber en Heywoods discussie kan ook worden geïnterpreteerd als variant van het

waar te nemen: juist het baseren van staatkundige eenheden op etniciteit zou Oosteuropese toestanden opleveren, die blijkbaar voor Afrika goed genoeg zijn!

klassieke dilemma over in de (vroegere objectgerichte) planning te hanteren maximes: rechtvaardigheid en efficiëncy (o.a. De Smidt 1983¹⁰⁰). Beide belichamen een 'algemeen' doel en kunnen dienen als referentie/motivering voor communicatief handelen. De spanning tussen efficiency/effectiviteit en rechtvaardigheid, waarbij de laatste zich doorgaans laat operationaliseren in verdelingseffecten, wordt weerspiegeld in de ontwikkeling van steeds complexere evaluatiemethoden (Mc Loughlin 1970: 263 e.v., Voogd 1983: 17 e.v.) : cost-benefit: gericht op efficiëncy, planning balance sheet: gericht op verdeling van effecten, goals-achievement matrix: combineert efficiency en verdeling, multicriteria analyse: idem. Uiteindelijk zijn *alle* evaluatiemethoden ontwikkeld als benadering van een zo goed mogelijke afweging van te voorziene effecten van voorgenomen beleid dan wel van bepaling van effecten van uitgevoerd beleid, wel of niet in relatie tot te leveren inspanningen¹⁰¹.

Door een toenemende oriëntatie op wereldwijde netwerken (Taylor 2004) vindt uitholling van het lokale bestuur (en democratische proces) plaats, anderzijds blijven lokale verbanden op enige wijze relevant al was het maar omdat ze de kwaliteit van vestigingsplaatsen mede bepalen. De taakverdeling tussen internationale, nationale en regionale en lokale overheden verandert (Van der Wouden 2002). Verwijzend naar het stedelijkheidsbegrip van Max Weber dat uitdrukkelijk een territoriale component heeft spreekt Zijderveld (1983) over 'verloren' stedelijkheid: verlies van besef van solidariteit binnen territoriaal-functionele verbanden. Discussies met betrekking tot de zogenaamde multiculturele samenleving weerspiegelen de betekenis van het samenwonen op een bepaald territoir. Hoe dan ook levert een lokaal kader op enige wijze een conditiesysteem (Kouwe 1970) voor maatschappelijk functioneren. En dat geldt ook voor andere ruimtelijke schaalniveaus.

Welke ambities een overheid ook heeft, altijd is sprake van een meer of minder gelegitimeerde, dat wil zeggen extern zowel als intern erkende rol als territoriaal georganiseerd belangenbehartiger en -coördinator. Een overheid heeft daarmee

¹⁰⁰ Rawls, inmiddels in dit soort discussies niet meer te negeren, was in deze bundel nog niet als referentie opgenomen. Zijn "Theory of Justice" (1^e druk) is van 1971.

¹⁰¹ Waarmee niet gezegd wil zijn dat allerlei varianten en voortgezette ontwikkelingen van evaluatiemethoden en technieken (formatieve en summatieve, (respectievelijk: tijdens de uitvoering en na afloop ervan, respectievelijk intern en extern gericht (Scriven 1991: 168-9, 340-1), kwantitatief-kwalitatief, constructivistisch etcetera (zie o.a. Swanborn 1999: 31 e.v.) ook geen andere functies kunnen hebben. Hier staat evaluatie als fenomeen van reflectie en discussie echter voorop.

verschillende verschijningsvormen, waarbij het belangenbehartigingsaspect zich uit in extern gericht strategisch opereren. Naast allerlei 'governance'fenomenen valt hier, wat de planning betreft, te wijzen op city- en regio marketing (Ashworth en Voogd 1990). Intern gericht coördineren is doorgaans meer communicatief gemotiveerd. Tussen dit communicatief gemotiveerd beleid en het strategische kan spanning bestaan: betrokken derden verwachten het een *of* het ander, niet het een *en* het ander.

Frissen (1999) relateert de betekenis van overheidshandelen: hij spreekt van een 'lege staat'. Castells (2000), Frissen (2002) en anderen schrijven 'het' maatschappelijk proces van fragmentering toe aan het steeds belangrijker worden van netwerken van goed georganiseerde belangengroepen, specialisten en professionals, waarbij maatschappelijke veranderingen niet meer door politieke keuzes maar door de effecten van netwerken moeten worden verklaard. Overheden zouden hooguit als *primus inter pares* in een netwerk functioneren, maar door de eenogigheid van de participanten in een netwerk (men let slechts op het onmiddellijk effect van positiebepaling en handelt daarnaar) mankeert het aan historisch perspectief en blijft men (en ook anderen, buiten dat netwerk) uiteindelijk met de onbedoelde gevolgen zitten. Overheden verliezen daarbij ook aan legitimiteit, want democratische controle laat zich moeilijk met strategisch handelen combineren. Laat 'government' zich nog enigszins, direct of indirect, democratisch kiezen en in ieder geval controleren, 'governance' onttrekt zich hieraan grotendeels. Ankersmit (2002a) betoogt dat de *raison d'être* van een overheid in een netwerksamenleving gezocht zou kunnen worden in het zich richten op de genoemde *onbedoelde gevolgen*: deze bieden weer zicht op een integrerende behoefte in het samenleven, waarvoor een overheid aanspreekbaar zou zijn. Tegelijk legt hij een relatie met de traditionele politieke ideologieën, die zouden voortkomen uit zogenaamde speculatieve geschiedbeoefening: het socialisme en het liberalisme als een ideologie *à priori*. Ankersmit stelt daar nu de ideologie *à posteriori* tegenover, die meer toegesneden zou zijn op een context die met netwerksamenleving valt te typeren. Met zijn mindere ambities in voorspelbaarheid en met het beroep op denkers als Rorty valt deze benadering als pragmatisch te typeren.

Tot zover deze globale schets in het 'herkennen' van een actor overheid. Samengevat is het een zaak van het detecteren van een instelling die zich enerzijds als regionaal bestuur *opwerpt*, anderzijds als zodanig wordt *erkend*. Daarbij zijn staten relatief moderne verschijnselen, al zijn dan in de middeleeuwse steden al kenmerken van het moderne staatsbestuur herkenbaar: een territoriale organisatie,

in de ogen van Max Weber gebaseerd op gedeelde belangen (Zijderveld 1983). De wijze waarop het bestuur vorm en inhoud krijgt is variabel: van een standaardpakket van overheidsbemoeienis is, Aristoteles' optie van een 'natural institution' ten spijt, niet te spreken.

3.3.2. Het functioneren van overheden

Hoe laat het functioneren van een overheid tussen andere actoren zich onderzoeken? Dat is de vraag die in deze paragraaf behandeld wordt. Onderscheid kan worden gemaakt in:

Het institutioneel aspect: het bestaan van actoren naast en door elkaar (waaronder een 'overheid') bewerkt *hoe dan ook* een complex van onderlinge verwachtingen over elkaars rol. Onderscheid kan worden gemaakt in institutionalisering in ruimere en engere zin, waarbij het 'engere' is te zoeken in geformaliseerde regelgeving, die in uiteenlopende omstandigheden eigen interpretatie behoeft. Voor zover het institutioneel aspect op beleid van invloed is, kan gesproken worden van communicatief handelen in Habermasiaanse zin¹⁰²: een acteren op grond van beroep op gedeelde waarden. Deze waarden worden niet altijd geëxpliciteerd, maar ze 'reguleren' wel de interactie, zoals bijvoorbeeld een overheid die als marktmeester regels voor onderling verkeer opstelt en handhaaft. Institutionalisering in ruimere zin omvat naast in regelgeving gecodeerde rolvervullingen ook informele gestructureerde verwachtingen. Instituties zijn wel gedefinieerd als "*social rules and belief systems, formal rules of regimes and institutional reflection in practice*" (Salet 2000: 16). Analoog hieraan spreken Van Doorn en Lammers bij instituties van een cultuurpatroon, een samenstel van rollen die gedrag met betrekking tot groepsleven reguleren alsook het geheel van formele regels en collectieve gedrag (Van Doorn en Lammers 1967: 331).

Het interactief aspect van actoren, waaronder een overheid. Doorgaans geschiedt dit strategisch, zelfs als interactie communicatief wordt gemotiveerd, zoals bijvoorbeeld bij misdaadbestrijding. Dan steeds een Habermasiaanse 'Akte der

¹⁰² Daarmee heeft communicatief handelen en als consequentie daarvan communicatieve planning een specifiekere betekenis dan doorgaans wordt aangetroffen in de planologie: het vloeit voort uit gedeelde waarden/referenties maar behoeft niet per sé op convergentie van strevingen te duiden. Welbeschouwd is de institutionele benadering in de planning (Healey 1997) bij uitstek de representatie van communicatieve planning in de Habermasiaanse zin.

Verständigung' aangaan voor het funderen van communicatief handelen is weinig efficiënt. De zogenaamde voorbeeldfunctie die overheden soms denken te moeten spelen, is ook strategisch gemotiveerd: men probeert van anderen iets gedaan te krijgen door zelf het goede voorbeeld te geven; toch is de uiteindelijke motivatie (indien al van belang) mogelijk ook als 'communicatief' te reconstrueren.

Het instrumenteel aspect: wat bewerkstelligt het *bestaan* van een instelling als element in de ruimte überhaupt: hoe is de ruimtahuishouding georganiseerd, welke effecten heeft dit op het functioneren van andere elementen. Daarnaast presenteert het bestuur zich (krachtens zijn legitimatie) in de (communicatief en/of strategisch gemotiveerde) interventie in het tot stand brengen van zaken.

Het institutioneel aspect

Handelen (en beleid voeren) is niet alleen een zaak van vrije keus, maar wordt ook *geconditioneerd door de aanwezigheid van andere actoren*. In het structureel-functionalisme wordt dit expliciet verondersteld. Handelen of beleid wordt daarin geacht voort te vloeien uit (en dus ook te verklaren uit) het beschouwde sociaal systeem. Het verkeren van actoren met elkaar is een autonoom gegeven in het vorm geven aan handelen. Vrije keuzebepaling is daarbij niet aan de orde. In het, als reactie op het structureel functionalisme ontwikkelde functionalisme à la Merton krijgt die vrije keuzebepaling wel meer een plek, onder andere in termen van disfuncties en deviant gedrag. In het planologisch denken werd de optie van een relatief autonoom functionerende overheid als vanzelfsprekend gehanteerd: er moet beleid kunnen worden gevoerd, er moeten keuzes worden gemaakt, en de professionele planoloog levert daartoe een nuttige bijdrage. Dit leidt tot de paradox dat *anderen* dan de overheid meer of minder 'gedetermineerd' zouden zijn in hun handelen, terwijl – daarentegen – een overheid zou verkeren in een positie van autonoom beslissen. Een vergelijkbaar dilemma betreft de uit arbeidsdeling voortvloeiende aanstelling van *functionarissen* als de bewakers van normen en waarden, in plaats van ervoor te zorgen dat deze geïnternaliseerd worden en blijven¹⁰³. Enigszins gechargeerd: planologen verwarren de functionaris met een systeemkenmerk, of gaan er in ieder geval wel erg snel van uit dat voor het behalen van enig resultaat een functionaris noodzakelijk is.

Een voorbeeld is de zogenaamde buurtmanager. Deze functionaris is opgekomen na

¹⁰³ Dat een en ander uit het verschil tussen structureel-functionalisme en functionalisme zou voortvloeien is wellicht wat gechargeerd; het gaat erom dat in de eerstgenoemde richting minder plaats is voor zelfstandig beslissende actoren.

bewustwording van (veronderstelde) deficiënties in het binnenstedelijk functioneren of dat van buurten in het algemeen (Ennen en Ashworth 1998), waar voorheen het leven in de wijk werd geacht te worden bepaald door gedeelde normen en waarden. In de loop van de (recente) geschiedenis heeft steeds het functioneren op wijkniveau in enige vorm op de agenda gestaan, waarbij hetzij preventieve, hetzij curatieve zorg nuttig was. Zelfs is het bestaan van een lokale overheid als zodanig te interpreteren als voorzener in zorg voor de directe woonomgeving. De wijkgedachte, de buurtagent, het buurthuis, het verondersteld zelforganiserend en -controleerend vermogen van bewoners zijn evenzovele verschijningsvormen van instrumenten die de kwaliteit van het openbaar domein bepalen. Dat moge het opteren voor centrummanager of wijkmanager als de panacee voor allerlei problemen enigszins relativeren. Het verschijnsel wijkmanager laat zien dat 'praten over dingen' als vanzelf een reïficerende werking heeft. Het concept scheidt zijn functionaris.

Zo krijgt institutioneel handelen via relatief autonoom functionerende actoren een concrete instrumentele invulling. In de ideaaltypische aanpak van het structureel-functionalisme is dit een zwakgebod. Institutioneel 'handelen' wordt doorgaans beschouwd als het *tegendeel* van actieve interventie. En juist hier openbaart zich het dilemma van een wel of niet actief interveniërende overheid.

Discussies over het dilemma overheid-markt of planeconomie-markteconomie kunnen voor een belangrijk deel worden teruggevoerd op het onvoldoende onderscheiden van het institutioneel aspect van overheidshandelen en het (direct) instrumentele. Klassieke economen plegen het bestaan van een overheid wel eens te vergeten wanneer ze marktprocessen als de 'normale situatie' beschouwen en elk overheidsfunctioneren als een verstoring daarvan zien. Maar zelfs in de liberale 19e eeuw was men er al van overtuigd dat een overheid niet te ignoreren was: zo citeert Van Doorn (1988: 111) Polanyi die met betrekking tot het negentiende-eeuwse Engeland stelt: *"Laissez-faire itself was enforced by the state....laissez-faire was not a method to achieve a thing, it was the thing to be achieved"*.

Ook bij Rawls (1973) is vrijheid een in principe te herverdelen goed, wat hij propageert ter optimale benutting in een marktsituatie. Daarmee veronderstelt hij eveneens het institutionele en het instrumentele aspect in overheidshandelen.

Een marktstructuur gelijk stellen met een vrij spel van maatschappelijke krachten is daarom onjuist. Marktwerving kan ongewenste effecten opleveren, maar omgekeerd is niet elk ongewenst effect aan marktwerving toe te schrijven. Pleidooien voor overheidsinterventie worden nogal eens door falend marktmechanisme ingegeven, maar de klacht zou zich mogelijk ook op

onvoldoende institutionele inkadering van de markt kunnen richten. Met andere woorden: 'markt' als zodanig is een zinledig begrip¹⁰⁴. Grote invloed van de overheid¹⁰⁵ is niet per definitie een keer ten goede.

Een overheidshandelen c.q. interventie te zien als *tegenstelling* met een zogenaamd vrij spel van maatschappelijke krachten is eveneens onjuist wanneer men bedenkt dat *elke* actor iets betekent in dit spel (Den Hoed, Salet en Van der Sluijs 1983). Van een dergelijk spel is *altijd* te spreken, althans, er is geen reden dit spel als minder vrij te beschouwen wanneer uitgerekend de actor overheid, hoezeer mogelijk ook met een bijzondere positie gelegitimeerd, zich in bepaalde sociale verbanden een meer dominerende positie verschafft of ziet verschaffen (eenvoudigheidshalve wordt hier van 'de' overheid gesproken, natuurlijk is er vaak sprake van een aantal gedaanten waarin een overheid verschijnt, en die elkaar ook weer kunnen tegenwerken). Daarom is de term 'vrij' zinledig: het is wat anders dan bijvoorbeeld egalitair, waar *een ieder* eenzelfde invloed uitoefent. In een (stedelijk of ander) ruimtelijk samenleven zijn actoren *elkaars* conditie, al naar gelang het bestudeerde interactiesysteem. Daarom is het ook zo wonderlijk dat lokale en regionale overheden zich in advertenties afficheren met regisseur, zij het recent meer als facilitator, alsof er een eenduidig stedelijk (productie)proces (de stad als doelorganisatie) te onderscheiden zou zijn met een heldere functie voor een ieder. Nog daargelaten dat weinig stedelijke managers een toneelschoolopleiding hebben gevolgd en nauwelijks het verschil zullen kunnen benoemen tussen een regisseur en een facilitator. Overigens blijft ook Teisman (1995), een van de initiatiefnemers van het gebruik van deze metafoor, hier tamelijk in het vage: hij onderscheidt ook nog initiatiefnemers, supporters, critici, administrateurs, selectoren, makelaars en arbiters (Teisman 1995: 64). Daarbij is te bedenken dat deze rollen ideaaltypisch zijn gedefinieerd: een ieder in de beleidsarena heeft, alleen al door er aanwezig te zijn, al een werking in het proces. Faciliteren in de zin van *alleen* maar het (markt-, of onderhandelings)proces bevorderen is een redelijk naïeve voorstelling van zaken.

De dichotomie overheid-markt is dus niet absoluut, niet alleen omdat een markt niet kan bestaan zonder regulering (bv. m.b.t. eigendom en marktregels), maar ook omdat (zelfs) bij internalisering van externaliteiten in marktprocessen toch ook weer

¹⁰⁴ De typering van Groot (2009) is veelzeggend: "een speeltuintje waar de strenge juf van de overheidsbemoeyenis er voortdurend aan te pas komt om te zorgen dat de zaak niet uit de hand loopt".

¹⁰⁵ Dezelfde naïviteit waarmee in toekomstscenario's van planologen 'sterke sturing' een bijdrage wordt geacht te zijn voor het realiseren van zogenaamde ruimtelijke kwaliteit.

een organiserende (en niet per se goedwillende) overheid noodzakelijk is. Mogelijk is het marktbegrip beter op te vatten als een metafoor om het institutioneel aspect van overheidsaanwezigheid te beschrijven, in termen van een 'final vocabulary'. En een vrij spel van maatschappelijke krachten kan niet gelijk worden gesteld met een markt: daarvoor is dit begrip te onbepaald, bijvoorbeeld in de verschillende mate waarin deze krachten toegang hebben tot hulpbronnen.

Ook de tegenpool van het begrip markt, te weten het modernistische idee van de samenleving als een geoliede machine, effectief en efficiënt, kan worden gezien als een metafoor om het institutioneel aspect van overheidsaanwezigheid te beschrijven. Een overheid wordt dan geacht het maatschappelijk proces zoal niet te organiseren, dan toch in ieder geval te coördineren. Dit is de verleiding bij hantering van het unicentrisch perspectief van Teisman (zie ook Schema 3.1, verderop). De verhouding overheid-burgers, of zelfs die van de relatie politiek verantwoordelijken en uitvoerend ambtenaar wordt geconcipieerd in termen van subject-object. Het unicentrisch perspectief kent een verraderlijke eenvoud, die bij nadere beschouwing niet houdbaar is. Meer hierover in 3.4. Dat een zodanige 'modelmatige' benadering zijn beperkingen kent is onder andere door Arendt gedemonstreerd in haar beschouwingen over gehoorzaamheid, waarbij zij ingaat op het misverstand, dat een politieke organisatie uit heersers en overheersten zou bestaan; de eersten zouden bevelen geven en de laatsten zouden die gehoorzamen. Zij komt hierop na de veelvuldig in naziprocessen geuite opmerking, dat aangeklaagde oorlogsmisdadigers niets meer waren dan een radertje in een machinerie. Niet gehoorzaamheid aan de overheid of het politieke systeem, maar instemming ermee (dus rationele coördinatie, communicatief handelen) is het begrip dat hier passend is. Men is verantwoordelijk voor wat men doet (Arendt 2004: 73). Daarmee is *ook* bij het unicentrisch perspectief de bewust handelende actor (als 'subalterne') verondersteld, iets wat bij Teisman wat weinig uit de verf komt. Ook de typering van het unicentrische model in termen van 'command and control' (De Roo 1999: 125) als de klassieke planningsfiguratie is daarmee ontoereikend: vooral een zaak van retoriek. Het eendimensionale 'command and control' moet worden opgevat als een aspect van planning, niet als een typering van een wijze van planning. Ook de klassieke planning (voor het gemak: die van vóór de zogenaamde communicatieve omslag) vond plaats in een geïnstitutionaliseerde omgeving, subject-subject bepaald. Instrumenteel handelen daarin is contextgebonden, er is niet alleen sprake van 'command and control'. Burgers (of functionarissen) in een politiek systeem zijn geen stuurbare automaten, en zelfs bij centraal geleid bestuur (waarin maakbaarheid zich bij uitstek representeert) is altijd sprake van interpretatie, van toepassing van relatief rigide richtlijnen in een contingente werkelijkheid.

Daarmee zijn zogenaamde 'objecten' mede-subject (Arendt 2004, Van Gunsteren 1976). Dat de subjectgerichte aanpak relatief recent zou zijn (Voogd en De Roo 2004) wordt weersproken door het feit dat gebrek aan communicatief planningsbewustzijn het débâcle van de torenbouw van Babel verklaart (Genesis 11). De planning van de Zuiderzeepolders als voorbeeld van zogenaamde centraal geleide planning uit het recentere verleden kreeg vorm en inhoud door grote stapels documenten waarmee ministers, lagere overheden en volksvertegenwoordigers dienden te worden overtuigd. De zogenaamde 'communicative turn' in de planning (Healey 1996) is eerder een stap in de *reflectie* op planning dan een stap in de *planningspraktijk*.

Ook Popper benadrukt in zijn bespreking van Plato's vraag "*Who should rule?*" het interactieve karakter van de positie van overheden. Hij herformuleert de vraag als "*How can we so organize political institutions that bad or incompetent rulers can be prevented from doing too much damage?*" (Popper 1973: 121). Daarmee verankert hij het verantwoordingsprincipe institutioneel.

De vraag in hoeverre een samenleving idealiter als 'markt', eventueel met een zekere mate van overheidscoördinatie kan worden beschouwd ligt aan de basis van de ontwikkeling van de 'Public Choice Theory' (PCT). De als reactie op een te vrije markt à la de klassieke economie ontwikkelde overheidscoördinatie kent gebreken zoals bureaucratie (budgetmaximalisatie), druk van pressiegroepen, geringe efficiëntie en onvolledige informatie van de vraag. Daarom stelt de PCT (o.a Hayek en Buchanan) voor om externaliteiten (ongewenste effecten van markthandelen) te internaliseren in marktprocessen zoals bijvoorbeeld met de handel in emissierechten is geschied, met overigens weinig aansprekend succes. Laboreren markten doorgaans (in theorie) aan gebrek aan volledige informatie, "*from a Hayekian perspective, [markets] are evolutionary processes where knowledge of public preferences is continually discovered through a process of entrepreneurial trial and error*" (Pennington 2000 bij Van der Hoek 2006: 40). Daarmee wordt de kritiek van het gegeven van de onvolledige informatie van spelers op de markt, een vooronderstelling in het klassiek economisch denken, slim tot een 'asset' gemaakt. Dat biedt in maatschappelijke analyses een uitdagender perspectief (bewust handelende actoren die niet zeker weten wat 'de markt' biedt) dan het simplistische (dispositionele) vraag- en aanboddenken van de klassieke economie. Maar de voor internalisering van externiteiten in markten benodigde transactiekosten kunnen hoger zijn dan de beoogde besparingen in efficiëntie. Daarnaast brengt toepassing van de PCT ook afbraak van het vertrouwen in de publieke sector met zich. Een samenleving is, anders dan de PCT stelt, meer dan het (optimaal) verloop van economische processen (Frey 1992, Fukuyama 1993, Grit 2000, geciteerd bij Van der Hoek 2006: 41).

In analyses van het functioneren van de samenleving vanuit unicentrisch perspectief

(namelijk dat van de overheid) behoeft niet noodzakelijkerwijs te worden verondersteld dat wat wordt aangetroffen ook het werk van die overheid zou zijn. In ieder geval is een overheid op enige wijze een conditie voor het functioneren van het systeem, zoals dat ook voor andere actoren geldt. Hiermee wordt afstand genomen van benaderingen als door Popper (1964) bekritiseerd waarbij een bepaalde werkelijkheid in *essentie* te typeren zou zijn. Met 'voorwetenschappelijk kennen' met inbegrip van wat er maatschappelijk aan doelstellingen relevant is zou dan al bij voorbaat de diagnose gesteld kunnen worden. Popper noemt zo'n aanpak, gehanteerd door schrijvers die Popperianen nota bene een *gehalveerd* rationalisme verwijten (Van Houten 1970, Van der Cammen 1979) holistisch¹⁰⁶. Waarin dit voorwetenschappelijk kennen van wetenschappelijk kennen onderscheidt wordt niet duidelijk, en het feit dat niet alleen het zoeken naar, maar ook het a priori veronderstellen van maatschappelijke doelen hoe dan ook een onbegaanbaar pad is,

¹⁰⁶ Het begrip holisme kent verschillende verschijningsvormen. Zonder volledig te willen zijn wordt hier een aantal genoemd. In de eerste plaats de gedachte dat beschrijvingen in het algemeen niet alomvattend kunnen zijn: de 'werkelijkheid' is niet volledig te beschrijven, want zij kent een onbepaald aantal dimensies: "*Die Welt ist alles was der Fall ist*" (Wittgenstein). Wat wordt beschreven is wat we als relevant zien in een bepaalde context. Deze Popperiaanse visie wordt door Flew cs (1984) weergegeven met de woorden, dat de fundamentele data van sociaalwetenschappelijke analyse geen individuen of individuele gedragingen zijn, maar sociale wetten, disposities en bewegingen.

De (sociale) geografie wordt wel als een holistische wetenschap gekenschetst omdat zij ervan uitgaat dat het functioneren van een geheel meer is dan dat van de (veronderstelde) som der delen. (o.a. De Pater en Van der Wusten 1996: 40,41). Dit is het synergie-dogma; organicistische analyses passen ook bij dit begrip (Flew (ed) 1984).

De planologie wordt ook wel holistisch genoemd en wel om de reden dat zij geacht wordt een zo omvattend mogelijke integrale benadering te volgen. De rationeel-comprehensive planning staat hier model voor. Een mitigerende vorm zou met 'rationele planning' gegeven kunnen zijn: interventies voeren tot (soms vergaande) effecten, en wees daar bedacht op: het appellerend perspectief.

Tenslotte het epistemologisch holisme, in een sterke en een zwakke variant. De zwakke is dat empirische hypothesen zich nimmer geïsoleerd laten toetsen, het zogenaamde Quine-Duhem-principe. De sterke is dat men geen scherp onderscheid kan maken tussen het empirische gehalte van uitspraken en de empirische data, waarop die uitspraken berusten: feiten hebben een theoretische 'lading': epistemologisch holisme. Kuhns paradigmabegrip is hiervan een voorbeeld (Stegmüller (1973ab: 16 en 266 ev).

alleen ingegeven door een rigide utiliteitsdenken dat 'alles wel ergens goed voor zou moeten zijn', wordt niet gezien. Discussies als bij Hooper en Brehenny (1985) illustreren de (onoplosbare) problemen in het willen onderscheiden van doelen en middelen (Darke, Reade, Faludi). Ook Schön (1987) wijst in zijn kritiek op wat hij noemt '*the positivistic epistemology*' het onderscheid af.

Een overheid ware dus niet *bij voorbaat* te zien als een actor die het maatschappelijk leven regelt, beheerst, als het ware aan de top van de 'organisatie samenleving' staat. A fortiori is het dan onjuist overheidshandelen het etiket 'rationeel', 'doelmatig', op te plakken. Een samenleving is geen (doel)organisatie maar een zich in vele vormen manifesterend, in principe open, en daarom niet alomvattend te beschrijven systeem van interactie van personen en groepen van personen (organisaties) (Beekman 1973). Dit sluit allerm minst uit dat een overheid (ook buiten de waterschapssfeer, waterschappen zijn klassieke voorbeelden van overheden die vanouds *wel* als doelorganisatie kunnen worden getypeerd) wel degelijk doelen kan nastreven. Doelen, al leidt dat niet per definitie tot gewenste effecten. Overheidsbeleid (en het bestaan van overheden überhaupt) laat zich, evenals dat van andere actoren, in vele verwachte en onverwachte constellaties, voelen. Oog voor het institutionele aspect, het zich tot elkaar verhouden van subjecten, brengt met zich planning als een veelvormig verschijnsel te zien, dat niet bij uitsluiting van anderen aan overheden is voorbehouden en evenmin per sé doelmatig is (Kreukels 1980: 20).

Te veronderstellen dat overheidsbeleid doelmatig zou moeten zijn leidt soms tot prachtige misverstanden. Engelen (2011) beschrijft een bijeenkomst, georganiseerd door het Amsterdams stadsbestuur over de ontwikkeling van de financieel-zakelijke dienstverlening in de hoofdstad. Deze betrof niet een analyse van feitelijke en te verwachten ontwikkelingen maar bestond, in de woorden van Engelen, hoogleraar financiële geografie, uit 'lulkoek', met als functies: het suggereren van daadkracht, het projecteren van succes, het genereren van draagvlak en het verdoezelen van coalities van particuliere belangen die zich erachter hebben geschaard. Zijn verwondering over de bijeenkomst is vanuit het perspectief van de empirische wetenschap begrijpelijk, maar vanuit het bredere perspectief van het verkeren van subjecten met elkaar was het precies wat hij in afkeurende zin zo treffend beschrijft. Subjecten verkeren niet steeds met elkaar om iets te bewerkstelligen of om analyses te maken van de situatie waarin ze verkeren. In het Amsterdamse geval lijkt, van een afstand gezien, slechts sprake te zijn geweest van een bijeenkomst om de persoonlijke netwerken weer eens te activeren, uiteindelijk mogelijk toch een instrumenteel doel van de bijeenkomst dat niet bij een ieder op zijn betekenis werd geschat.

Daarbij kan Hayeks concept van markt als een verzameling zoekende actoren (dus

niet dispositioneel reagerend op door onderzoekers geconcipieerde marktverhoudingen) worden verbreed tot ook in niet-marktverhoudingen opererende actoren. In alle gedrag of beleid valt in principe een onderzoekscomponent (een verkenningaspect) te onderscheiden, al is die niet altijd dominant. De wijze waarop actoren zich tot elkaar verhouden is een zaak van onderzoek, reflectie, kritisch vermogen, ambitie, competentie, zoals onder andere bij De Roo en Porter (2007) met actorenanalyse wordt verondersteld. Maar het kan ook simpelweg het arrangeren van ontmoetingen zijn, zoals in bovenstaand blokje aangegeven, al is er dan geen sprake van een *expliciete* plannings- of beleidscontext.

Het strategisch aspect

Overheden zijn niet alleen conditie voor het handelen of beleid van mede-actoren (zoals alle actoren in principe aan zo'n 'conditiesysteem' bijdragen), waarin ze referentie zijn (kunnen zijn) voor communicatief handelen (beleid), ze interveniëren ook direct in processen, brengen zaken te weeg, verkeren in een concurrentiepositie. In het verkeren met andere overheden kunnen overheden strategisch handelen: gemeenten concurreren met elkaar om de komst van toeristen, inwoners of bedrijven, men doet, kortom, aan citymarketing (Ashworth en Voogd 1990). Planning in deze zin opgevat heeft meer van 'ondernemen' dan van 'controleren'. Datzelfde geldt wanneer overheden zich met ondernemers in publiek-private samenwerkingsprojecten begeven. Dat betekent echter niet dat tussen het opereren van overheden en ondernemers geen (institutioneel bepaald) verschil bestaat.

Wissink (1989: 89-93) brengt een vijftal bezwaren tegen de gelijkstelling van overheidshandelen en ondernemersgedrag naar voren.

In de eerste plaats noemt hij de bijzondere publiekrechtelijke bevoegdheden van de overheid. Die bevoegdheden of machtsmiddelen worden in de eerste plaats gevormd door de omvangrijke financiële middelen die de overheid zijn toevertrouwd om door investeringen en exploitatie dienstverlening vanuit een monopoliepositie uit te oefenen. Wissink noemt hier de quasi-monopoliepositie op de grondmarkt, mede het gevolg van de bevoegdheid tot onteigening, een constatering die met de inschakeling van projectontwikkelaars in de realisering van woongebieden op VINEX-locaties en daarbuiten trouwens een enigszins gedateerd karakter heeft gekregen. Daarnaast noemt hij de wettelijke bevoegdheden van overheden, en de beschikbaarheid over een beleidsinstrumentarium dat in termen van subsidiëring en heffingen ingezet kan worden. Overigens is met de Grondexploitatiewet (als deel van de Wro) de positie van de overheid op de grondmarkt weer sterker geworden (Breeman 2010).

In de tweede plaats wijst Wissink op het politieke proces dat overheidshandelen doet verschillen van ondernemersgedrag: de normen en waarden waaraan overheidsbeleid wordt

geijkt hebben een breder scala dan in het bedrijfsleven, en daarbij is overheidshandelen ook onderwerp van democratische controle, wat het in principe doorzichtiger maakt en ook vatbaarder voor externe beïnvloeding.

Als derde punt dat voert Wissink aan dat de klassieke entrepreneur eigen belang nastreeft, terwijl de overheid het algemeen belang wordt geacht te dienen. De overheid biedt niet alleen iets aan, maar vraagt ook dat de samenleving waarvoor het aanbod bestemd is, daarop adequaat reageert: individuen, bedrijven en organisaties hebben in dezen een morele verantwoordelijkheid.

Daarmee komt Wissink op zijn vierde punt: het doen van aanbiedingen aan cliënten die meer zijn dan een neutrale marktpartij en het uiteindelijk product meebepalen. Te denken valt aan zaken als verantwoord burgerschap en maatschappelijke verantwoordelijkheid van bedrijven. Tenslotte brengt Wissink als verschil met ondernemershandelen naar voren dat overheidshandelen mede het morele gezag van de overheid dient te bevestigen of te bevorderen. Te denken valt bijvoorbeeld aan voorbeeldprojecten die zich nog niet lenen voor ondernemersgewijze exploitatie.

Samengevat kan bij overheidshandelen in de gedachtegang van Wissink idealiter, dat wil zeggen in de context van de westers-liberale staatsopvatting, waar verantwoording van beleid en openbaarheid van bestuur 'normaal' zijn een wat hoger communicatief gehalte worden verwacht dan bij 'normale' marktpartijen. Daarmee kan de overheid in ieder geval worden getypeerd als een instelling die gelegitimeerd door de territoriaal begrensde samenleving en die in het belang daarvan handelt, met tegelijkertijd de kanttekening dat deze legitimatie in wankel evenwicht verkeert met het strategisch handelen dat zogenaamde ondernemende overheden, en zich profilerende bestuurders laten zien (zie ook Van der Meulen 1997abcd). In zekere zin kan de spanning worden geïnterpreteerd als die tussen 'verkeren' en 'maken', in termen van Terpstra (1997) of ook als de neerslag van een inconsistent normen- en waardenpatroon – maar consistentie is dan ook een te schone deugd.

Teismans analyse van het beleid van overheidsinstellingen (Teisman 1995) geschiedt uitdrukkelijk in termen van strategisch handelen. Een sterke positie van een overheid in een netwerk wordt veroorzaakt door de beschikking over diverse machtsmiddelen als legitimiteit en gezag¹⁰⁷. Specifieke attributen waarover een overheid beschikt

¹⁰⁷ Het interessante van Teismans indeling is dat hij juist in overheidshandelen strategische aspecten onderscheidt. Robinson *et al* (1999) onderscheiden in de relaties tussen organisaties competitie, coördinatie en coöperatie, met als (ideaaltypische) institutionele kaders respectievelijk de markt, het openbaar bestuur en de 'civil society'.

worden (strategisch) ingezet als middel ingezet om mede-subjecten te *beïnvloeden*.

Schema 3.1: Uitgangspunten bij beleidsanalyse (bron: Teisman 1995)

	Unicentrisme	Multicentrisme	Pluricentrisme
Referentiepunt beleid	Algemeen belang	Eigenbelang en collectief belang	Gemeenschappelijk belang
Uitgangspunt bij analyse	Beleid is inzetten middelen voor centraal bepaalde doelen	Collectief beleid resulteert uit individuele strevingen	Beleid is resultaat van interactie tussen beperkt aantal actoren
Structuur	Top down (command en control)	Bottom-up (markt)	Netwerk (wederzijdse afhankelijkheid)

In het unicentrisch model wordt de 'planningsomgeving' (planning environment) beschouwd als de verzameling van condities waaronder de plannende instelling functioneert, wel te onderscheiden van het planningsobject, dat onderwerp is van het beleid (Faludi 1973). Dit object wordt geconcipieerd als een geheel dat door welbepaalde interventies is te sturen. Mislukken van de planning wordt geweten aan een tekort aan empirisch inzicht in dit object, en/of een te zwakke machtspositie. Planning is hier puur instrumenteel. Zo niet bij het (pluricentrisch) netwerkperspectief: mislukken van de planning wordt dan geweten aan onhandig opereren; er is niet strategisch doordacht gehandeld. Van een planningsobject is in veel mindere mate te spreken: het is een referentie, soms op de achtergrond, soms expliciet, in het voortgaande overleg en gevecht in de beleidsarena, waarbij via onderhandeling en het vervlechten van doelstellingen op niet steeds te beheersen wijze aan 'iets' wordt gewerkt. Er is sprake van een zich ontwikkelend netwerk waardoor planningssubjecten zich verschillend ten opzichte van elkaar positioneren. Met 'netwerkmanagement' kan een instrumenteel aspect in het handelen in netwerken worden herkend, los van het gegeven dat het handelen in netwerken hoe dan ook effectief wordt beoogd te zijn. Dat is ook de inzet van Teismans hanteren van het netwerkconcept: met diverse actoren worden gelegenheidscoalities gesloten op

Merk op dat deze categorieën zich in Habermas' classificatie van handelen kunnen worden getransponeerd tot strategisch handelen, instrumenteel handelen en communicatief handelen.

basis van een ad hoc bepaald gemeenschappelijk belang. Opvallend is dat hij zijn analyse uitsluitend uitvoert in termen van effectiviteit. Institutionele aspecten van overheidshandelen worden gezien als een *wapen in de strijd* (macht, gezag, wetgeving) met mede-subjecten als projectontwikkelaars, grondbezitters, beleggers, eventueel ook protesterende burgers) van wie wat gedaan moet worden gekregen.

Het vruchtbare van de benadering van Teisman ligt in het perspectief dat hij schetst bij de beleidsanalyse. Netwerken zijn niet zozeer bij voorbaat aangenomen structuren van de wijze waarop beleid vorm krijgt, maar bieden een instrument voor analyse. Niet in de zin dat 'alle beleidsprocessen' nu opeens als netwerkstructuur moeten worden beschouwd, maar dat het netwerk een waardevolle aanvulling is naast het unicentrische en het multicentrisch (markt) concept. Het netwerk is het 'logisch' complement op de andere twee.

Een adequate analyse zou (en nu verlaat ik Teismans spoor) alle drie de perspectieven moeten omvatten, waarbij uit de resulterende beschrijving wel blijkt, hoe 'dekkend' elk van de visies is. Daarnaast zou echter ook een meer expliciete aandacht voor het institutioneel aspect van het 'vormen van een arena' meegenomen moeten worden, terwijl ook het functioneren van een arena in een gegeven institutionele context punt van aandacht zou moeten zijn.

Het instrumenteel aspect

De indeling van Habermas in communicatief, strategisch en instrumenteel handelen is, het is al eerder opgemerkt, niet geheel sluitend. De eerste twee begrippen betreffen de motivering waaruit het handelen *voortkomt* (gedeelde waarden/referenties en eigen belang) terwijl het begrip instrumenteel de verhouding tussen handelend subject en het object, waarop het handelen is *gericht*, betreft. Daarbij denkt Habermas sterk in termen van een subject-objectverhouding tussen actoren: alter wordt als instrument gezien om de doelen van ego te bereiken. Hierin valt het machtsaspect in Habermas' handelingstypologie te herkennen. Wat betreft de empirische 'aanwijsbaarheid' van elk van de handelingsfaculteiten valt op te merken dat elk van de handelingen iets bewerkstelligt: daarin stemmen ze overeen. Of ooit ondubbelzinnig in een bepaald geval tot een diagnose van communicatief handelen kan worden besloten (wie zal de overleggingen wegen?) is een andere vraag. Communicatieve aspecten, opgevat als institutionele, werken indirect zoals bij strategisch handelen in marktsituaties. Maar feit is dat elk van de handelingstypen zich, als gevolg van de uitvoering ervan, naar hun effecten laten aanwijzen, al valt over de *onmiddellijke* relatie tussen overweging en effect te twisten, zoals in 3.2 is aangegeven.

Daarmee kennen communicatief handelen en strategisch handelen hoe dan ook een

instrumenteel aspect: er is iets bewerkstelligd. Zijn dit effecten van beleid die voortvloeien uit de specifieke (publieke) status van een overheidsinstelling als conditionerend element, een dergelijke instelling heeft daarnaast nog effecten die uit zijn gelokaliseerd bestaan *als zodanig* voortvloeien: effecten die in een geografische analyse worden bepaald¹⁰⁸.

Als ruimtelijke (gelokaliseerde) actoren voeren overheden geografisch gesproken een ruimtehuishouding: ambtenaren spoeden zich dagelijks naar de burelen, verstopten de toegangswegen van de stad, bevorderen door hun aanwezigheid de bloei van bij hun werkplek gelegen horeca-instellingen, bewonen een deel van de woningvoorraad en leveren hun bijdrage aan de vrijetijdsindustrie in de ruimste zin. Bestuurders en volksvertegenwoordigers beraadslagen, worden van stukken voorzien, zowel van interne als externe herkomst; papierleveranciers, tekstverwerkers en koffie faciliteren de interne productieprocessen. Door Seip (1999) is deze werking van overheidsinstellingen, opgevat als hun bijdrage tot het functioneren van binnensteden, onderzocht waarbij onder andere de betekenis van de aanwezigheid van het provinciehuis te Groningen voor de binnenstad onderwerp van analyse was.

Door Wissink (1982ab) is een model gegeven van functionalistische / functionele analyse van sociaal-ruimtelijke ontwikkelingen waarin hij aan 'de overheid' in het systeem een plaats toekent, overeenkomstig aan die van andere te onderscheiden actoren of groepen van actoren. En inderdaad kan men, in het daartoe geëigende jargon uit de jaren zestig, de overheid een establishment (Van Paassen 1962, in navolging van Rannels 1956), ruimtehuishoudend element (Hoekveld 1968) of functiedrager (Lambooy 1969) noemen, die *als overheid* buiten het voeren van een eigen ruimtehuishouding (de bezette oppervlakte, de aan- en afvoer van personen, goederen en diensten, het kiezen van een optimale vestigingsplaats) ook wat te zeggen heeft of wil hebben over de ruimtehuishoudende andere actoren in het systeem: het (geformaliseerde) institutioneel aspect als conditie voor het handelen van anderen.

Ten behoeve van het analyseren van stedelijke processen heeft Kouwe (1970) een schema gegeven van de verschillende vormen waarin overheden conditie zijn van sociaal-ruimtelijke formaties. Daarbij geeft hij uitdrukkelijk aan dat wat voor een overheid geldt, ook voor andere actoren kan gelden. Alle in een stedelijk milieu

¹⁰⁸ Ook dit kan, in abstracto, als institutioneel aspect benoemd worden: voortkomend uit de aanwezigheid van de ander. Maar in functioneel-geografische analyses is dit wat gezocht.

functionerende actoren kunnen immers als *conditie voor elkaar* worden beschouwd. Dit neemt niet weg dat een overheid *gelegitimeerd* kan zijn (dus communicatief 'erkend') iets te zeggen over de ruimtehuishoudende andere elementen van een sociaal-ruimtelijke structuur, en dat het wel degelijk zinvol is die specifieke overheidsfunctie te analyseren. Daarbij is Kouwe's typologie van steden naar organisatiegraad een sprekend voorbeeld van functionalistisch denken tussen de polen organisatie (in termen van command & control) en markt, zoals Schema 3.2 laat zien¹⁰⁹.

Schema 3.2: Typologie van steden naar organisatiegraad (naar Kouwe 1970)

-
1. Stad als organisatie (mijnbouwnederzetting, militaire legerplaats)
 2. gecoördineerde organisatie (territoriaal bestuur beheerst woonsfeer in voortdurend overleg met beheerder van de belangrijkste bestaansbron)
 3. op zichzelf staande stad binnen een gemeente (gemeente als conditieverschaffer voor het functioneren).
 4. stedelijke agglomeratie, verdeeld over meer gemeenten (gemeenten betwisten elkaar de sturing van het niet beheersbare stedelijk universum)*
-

*niet bij Kouwe

Is de keus van de invloedssferen van overheidshandelen een politieke – per definitie – , de effecten van overheidshandelen kunnen de gekozen kaders te buiten gaan. Omgekeerd kan het kiezen van invloedssferen geschieden bij ontstentenis van actuele drukmiddelen van overheidswege, zodat er van een beleid niet veel terecht hoeft te komen, zoals het distributieplanologisch onderzoek laat zien. Het beleidsveld van de distributieplanologie maakte een hausse door in de tweede helft van de jaren zeventig met het verplicht stellen van het distributieplanologisch onderzoek voor bestemmingsplannen (waarin de bestemming detailhandel voorzien was) en streekplannen. Met de vergaande voorstellen van de Cie. Hazelhoff (1980) om dit onderzoek te standaardiseren werd tegelijk het einde van de verplichting ervan ingeluid: de voorgestelde te leveren inspanning met gebruik van ruimtelijke interactiemodellen, ook in relatief eenvoudige situaties, stond in geen verhouding tot de dynamiek van de markt waarvoor (en waarin) men beleid zou willen voeren,

¹⁰⁹ De verwevenheid van stedelijke gebieden, met name tot uitdrukking komend in woningmarkt-, arbeidsmarkt- en verkeersaangelegenheden is een continue aanleiding tot bezinning op de bestaande bestuurlijke structuur: men probeert zaken te coördineren die zich bij voortduring onttrekken aan bestuurlijk-territoriale kaders. Zie ook Bertolini 2009.

waarbij ook nog kwam dat in de loop van de jaren tachtig met de opkomst van de marktgerichte planning ook bij overheden de waardering van de betekenis van het vrij ondernemerschap, ook voor het functioneren van een stedelijke structuur, groeide¹¹⁰.

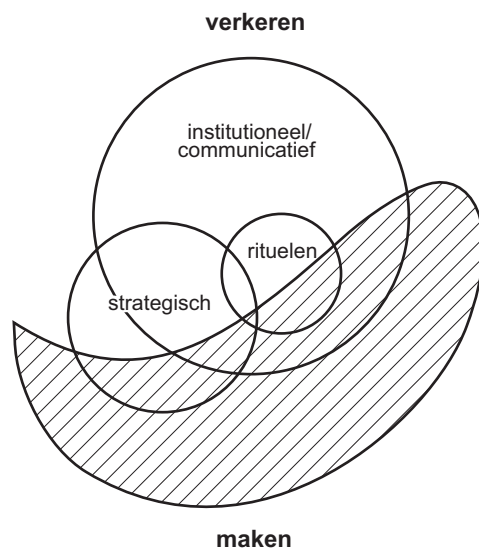
Zo kan, samengevat, in de analyse van het functioneren van overheidsbeleid worden gedacht aan het bestaan van overheden als ruimtehuishoudende eenheden, effecten te weeg brengend die vergelijkbaar zijn met die van andere functiedragers. Maar met de effecten als gevolg van de aanwezigheid sec is de betekenis van overheidsinstellingen onvoldoende beschreven. Lokale overheden en (indirect) ook regionale en nationale, interveniëren ook in het ruimtehuishouden van andere ruimtelijke functiedragers, zowel in de sfeer van regelgeving alsook in de sfeer van (binnenstads)management, of, meer algemeen, met overleg en afspraken met anderen: bestemmingsplannen beperken het gebruik van stukken grond, verkeerswegen worden wel of juist niet langs bepaalde plaatsen gevoerd waarvan de toevallige eigenaren revenuen kunnen verwachten, agrariërs wordt vriendelijk doch dringend verzocht zich uit de ecologische hoofdstructuur terug te trekken, dan wel hun bedrijfsvoering aan te passen. Op gezette tijden vertilt men zich aan majeure infrastructurele projecten (T.K.2004-2005 nr. 29283 (rapport Cie. Duivesteijn), Flyvbjerg *et al* 2002).

Daarmee komt de effectiviteit van overheidsbeleid ook voort uit zijn (institutioneel) geaccepteerde status: overheden als representant van lokale verbanden, die (strategisch) belangen *behartigen* en die *op basis van een gedeelde territoriale grondslag* (communicatief georiënteerd) beleid voeren (interne coördinatie). Zo kan dus, verwijzend naar de grondslag waarop beleid wordt gevoerd, onderscheid worden gemaakt tussen strategisch beleid en beleid dat communicatief/institutioneel is verankerd. Dit levert niet twee verschillende soorten beleid op, maar twee verschillende gezichtshoeken waaronder beleid kan worden geïnterpreteerd. Waar het uiteindelijk gaat om effecten van beleid in het vizier te krijgen is uitdrukkelijk het instrumenteel aspect de invalshoek. Zo zijn in het aspect 'verkeren' (van subjecten met elkaar) strategisch en communicatief/institutioneel handelen te onderscheiden, en in het aspect 'maken' het instrumentele, bij hantering van Habermas' handelingstypologie. Een

¹¹⁰ Wat niet wegneemt dat de toelichting van het Bro (vallend onder het regiem van de Wro) spreekt van een toename van de mogelijkheden tot het opnemen van brancheringsregels in bestemmingsplannen, dit ter bevordering van de ruimtelijke economische kwaliteit. Bij die veronderstelde verruiming van de mogelijkheden zijn echter vragen te stellen (Van Buuren *et al* 2008: 89)

en ander wordt in Figuur 3.1. aanschouwelijk gemaakt. Rituelen zijn allereerst als subverzameling van communicatief-institutionele beleidshandelingen te zien, maar kennen ook een instrumenteel aspect, zoals bijvoorbeeld in het bewerken van gezagsverhoudingen.

Figuur 3.1: Habermas' handelingstypologie in beleidscontext verkeren / maken



De figuur behoeft wellicht enige toelichting. Beoogd is aan te geven dat institutioneel/communicatief handelen en strategisch handelen als representaties van het ruimere begrip 'verkeren' zich op enige wijze tot het begrip 'maken' verhouden, in de zin dat zaken tot stand komen als gevolg van, of krachtens het verkeren van subjecten met elkaar. Omgekeerd zijn 'dingen die tot stand komen', of, ruimer, zich voordoen, referentie in het verkeren met elkaar. Strategisch handelen kent een overlap met communicatief/institutioneel handelen, in zoverre sprake is van gedeelde kaders waarbinnen het zich afspeelt. Maar er is ook strategisch handelen dat zich aan (bepaalde) institutionele kaders onttrekt, zoals frauduleus handelen maar ook het met voeten treden van afspraken van bijvoorbeeld lokale overheden met bewoners over buurtaangelegenheden. Natuurlijk ligt hier ook een definitieprobleem: men kan ook spreken van een blijkbaar *ander* institutioneel kader, op bruuske wijze geïntroduceerd. Een en ander illustreert de beperking van een interpretatieve benadering, dat wil zeggen dat *alle* handelingen in een sociale setting zouden kunnen worden geïnterpreteerd vanuit een gedeelde verzameling regels. Rituelen zijn een subklasse van

communicatief/institutioneel handelen en kunnen zich (ook) op een of andere wijze tot 'maken' verhouden. Het volume dat 'maken' indiceert is wat ruimer getekend dan alleen de overlap met de varianten van 'verkeren', aangevend dat daarmee iets wordt bewerktstelligd; omdat er ook een eigen dynamiek kan zijn waarmee zaken zich ontwikkelen *zonder* een uitdrukkelijke relatie met het 'verkeren' van subjecten. Habermas' categorie van het instrumenteel handelen als vorm van 'verkeren met elkaar' is niet expliciet opgenomen. Hierin zijn aspecten van 'maken' te onderkennen: het voorkomen van machtsverhoudingen en het afdwingen van handelingswijzen conform bepaalde doelstellingen.

3.4. Rationele planning en beleidsanalyse

In deze paragraaf wordt een kort overzicht gegeven van enkele beleidsanalytische noties in hun relatie tot rationele planning. Die noties zijn met de opkomst van een wetenschap als de bestuurskunde voor een belangrijk deel ontwikkeld in de jaren zeventig. Mede daardoor ademen ze een zeker (gedateerd) modernisme. Eerst wordt ingegaan op een aantal betekenissen van het begrip 'rationeel beleid', vervolgens zal worden stilgestaan bij het 'rationele' beleidsmodel dat een aantal fasen in een beleidsproces onderscheidt.

3.4.1. Rationeel beleid?

Consequentie van het hanteren van rationele planning als analysemodel is, dat het spreken over een *rationeel beleid* weinig zin heeft. Het begrip 'rationeel' heeft dan, als bij 'rationeel gedrag', geen andere betekenis dan die van een vrij willekeurige norm die hetzij door de onderzoeker/waarnemer, dan wel door de beleidsvoerder zelf, dan wel (en dat is blijkens de literatuur nogal eens het geval) voorgeschreven door de mode van het Forum, is gekozen. Er is dan sprake van hanteren van het rationaliteitsbegrip in substantiële zin. Anders gezegd: het is een *beschrijvend* begrip. Deze paragraaf biedt een overzicht van wat men zoal onder een *rationeel beleid* (of, met een kleine variant, een rationeel plan) heeft verstaan (en voor een deel nog wel verstaat). Alle representeren ze het moderniseringsdenken, waarvan de planningdiscipline (in meer dan alleen de ruimtelijke zin) de drager was. Op de een of andere manier speelt op de achtergrond mee dat rationaliteit tot logica te herleiden is, culminerend in Hakkenberg (1992). Voorbeelden van operationalisering van rationeel beleid zijn:

1. Een beleid waarvan de *doelstellingen in een hiërarchisch verband* zijn te plaatsen. (o.a. Cie de Wolff 1970). Dat kan zowel betekenen dat er een bepaalde prioriteitsstelling aanwezig is tussen verschillende slecht combineerbare doelstellingen,

als dat er 'doelstellingenbomen' te construeren zijn, waarbij elke doelstelling als specificatie van een algemenere of abstractere doelstelling is te beschouwen. Natuurlijk is de eerste mogelijkheid het meest interessant, maar ook het lastigst te 'rationaliseren'. De oplossing wordt dan gezocht in een compartimentering van ruimten, *waarbinnen* verschillende afwegingen worden gemaakt. Zo representeert de ecologische hoofdstructuur met als voorganger het Relatienotagebiedenbeleid het Salomonsoordeel dat landbouwbelangen ruimtelijk scheidt van natuurbelangen. Maar ook de andere mogelijkheid, uitgaand van de fictie dat vanuit algemeen maatschappelijke doelstellingen een specificatie van concrete maatregelen te realiseren zou zijn, roept in de praktijk allerlei vragen op, niet in de laatste plaats omdat niet ingewijden een dergelijke kanalisering van de discussie als een fuik kunnen gaan zien. Participanten, althans insprekers, vragen en verwachten concrete uitwerkingen of zijn op zijn minst beducht in processen te worden betrokken die men niet overziet, regisseurs houden zich op de vlakte, om zoveel mogelijk opties open te laten: het zogenaamde Collingridge dilemma, dat de betekenis van de sociale context van het 'omgaan met doelen' illustreert (zie ook 2.3.3). Zo vindt dit klassieke begrip van een 'rationele aanpak' nog doorwerking in projectmanagement, waarin gaande het proces het project zich steeds sterker concretiseert. Ook Albrechts (1974: 23) geeft een mooi beeld van dit substantiële rationaliteitsdenken: *"De rationaliteit van een beslissingsproces [ligt] in een sequentieel en hiërarchisch beslissingscontinuüm [dat wil zeggen dat het normatieve beslissingsniveau het strategische, en het strategische het operationele niveau bepaalt, en niet omgekeerd] dat een doelbewuste keuze toelaat tussen alternatieve, geanticiperde toestanden van het beleidsobject op opeenvolgende tijdsmomenten"*. Al neigt dit al naar een Faludiaans procedureel rationaliteitsconcept, opvallend is wel de strikte ordening van normatief, strategisch en operationeel niveau en de impliciete claim dat door deze ordening een 'goed' resultaat wordt verkregen.

Het hiërarchisch onderscheid van doelstellingen in hoofd- en subdoelstellingen (of een hiërarchisch gestructureerd beslissingscontinuüm) roept de vraag op of een bepaalde doelstelling (of, wat ruimer geformuleerd: een bepaald gewenst en voorzien effect) beter, meer nastrevenswaard is als zij logisch kan worden afgeleid uit een, toch vrij willekeurig bepaald, meeromvattend geheel. Er wordt zo gesuggereerd dat de werkelijkheid opgebouwd is uit een eindig aantal basiscomponenten. De werkelijkheid zou cognitief te beheersen zijn door zich de koning-filosof wanende planners. Het alternatief, en dat is ver van het rationele plan verwijderd, is de wenselijkheid van bepaalde configuraties te bepalen aan de hand van de diverse te verwachten effecten die in principe kunnen worden 'ingehaald' door onverwachte effecten (o.a.Voogd 1995: 106 e.v.).

2. Een variant van deze benadering is de in de planologie vroeger wel gehanteerde norm, dat *ruimtelijke uitwerkingen* (doelstellingen) een uitwerking (*verbijzondering*) moeten zijn van zogenaamde *algemeen-maatschappelijke doelstellingen* (Buit 1978, Slob 1978).

Dit is een vrucht van de in de sociale wetenschappen aangehangen zienswijze, fysiek-ruimtelijke configuraties te zien als product of neerslag van sociale verhoudingen. Dat veronderstelt een 'massieve' verhouding tussen meeromvattend sociaal systeem en wat er op enige wijze uit voortkomt. Dat ruimtelijke configuraties ook uitdrukking kunnen zijn van een *idee* terzake dat *niet per se* door meeromvattende condities wordt 'verklaard', wordt veronachtzaamd. Ziet men ruimtelijke uitwerkingen wel zo, dan behoeft er van een 'gat' tussen algemeen maatschappelijke doelstellingen en een ruimtelijk voorstel geen sprake te zijn. Een ruimtelijk voorstel wordt eenvoudig beoordeeld naar de te verwachten effecten, zowel voor betrokkenen als voor de fysieke omgeving, of wat dan ook. Het voor zinnig houden van het benoemen van algemeen maatschappelijke doelen is een product van de gedachte van de maakbare samenleving.

3. Er zijn nog tal van andere kwalificaties toegeschreven aan een rationeel beleid. Daarbij wordt dan niet zozeer gelet op de doelstellingenformulering, als wel op de uitvoering van beleid. Het begrip 'rationeel' blijft hier evenwel een uitwerking van een beschrijvend rationaliteitsbegrip, rationeel heeft een welomschreven, aanwijsbare inhoud. Van een 'implementation gap' is in het ideale geval geen sprake. De volgende varianten laten zich zien:

* rationeel als *centraal-geleid*. Hier is een rationeel beleid een beleid dat centraal wordt gecontroleerd en gestuurd. Het heeft een hiërarchische structuur. Door Van Gunsteren (1976) is op het fiasco van deze claim gewezen. Zijn redenering komt er in het kort op neer dat in centraal geleide systemen de gelegenheid tot monitoring van de effectiviteit minimaal is, en daarmee ook de mogelijkheid tot het flexibel aanpassen van beleid. Men is vooral betrokken op zichzelf. Daarbij worden regels door een ieder op eigen wijze geïnterpreteerd, wat de noodzaak van 'feed-back' van monitoring en evaluatie onderstreept. Als fundamentele fout van orthodoxe, centraal geleide planning ziet Van Gunsteren (1976: 25): *"the use of a simplistic strategy in historical and highly complex situations. It reckons exclusively in terms of means and ends and ignores all other kinds of rationality. [...] Orthodox planning cannot cope with unexpected events and actions which are the stuff of which daily public life and policy consist"*. Als oplossing vraagt Van Gunsteren aandacht voor een Wittgensteiniaans concept van regelgeleid beleid waarin niet een centralistisch-

instrumentalistische sturing wordt voorondersteld. Dit preludeert op een naderhand ontwikkeld concept als 'doorwerking van beleid', dat als regelgeleide constructie is te analyseren (Korthals Altes 1995). Ook in De Roo's concept van normgericht en saldobepaald beleid (De Roo 1999) is veel te herkennen van wat al door Van Gunsteren aan de orde is gesteld. In zijn zuivere vorm is instrumenteel, centraal gestuurd beleid onmogelijk: altijd is sprake van subjecten die zich meer of minder gestuurd *weten* en daarnaar handelen. Incrementalistische planning, opgevat als oplossing voor de onmogelijkheid van centraal gestuurd beleid vat invloeden van betrokken medesubjecten op als een verstoring van het klassieke (objectgeoriënteerde) planningsmodel. In subjectgerichte planning wordt de rol van medesubjecten explicieter en ook met een positievere terminologie geduid.

* rationeel beleid als *alomvattend* beleid. Natuurlijk kan het een verdienste worden genoemd wanneer beleid een meer of mindere integrale afweging van te voorziene effecten kent. Dat is echter wat anders dan per definitie te claimen dat beleid alomvattend, integraal zou moeten *zijn*. Men verzeilt dan weer in de problemen van de centraal geleide systemen. Nog minder dan alomvattend kan een rationeel beleid als een alles*beheersend* beleid worden opgevat. Dit alles neemt niet weg dat beleid, of men het nu rationeel noemt of niet, verstrekkende consequenties kan hebben.

* Met de optie van rationeel beleid als *tegenstelling met incrementalistisch* wordt in feite hetzelfde geclaimd als bij rationeel beleid als alomvattend beleid. Het gaat terug op de status van rationeel-comprehensive planning als de ideale vorm waarin beleid zou moeten worden gevat: integraal, rekening houdend met alle relevante aspecten, en expliciet gericht op welomschreven doelen (Hoppe 1985: 111 e.v.). Als tegenstelling hiermee is incrementalistisch beleid te typeren als het beleid van de kleine stappen, die ook niet altijd voorwaarts gaan. Peper (1974) noemt als bezwaren tegen het incrementalisme: de impliciete claim dat het bereikte resultaat het hoogst haalbare is, de onterechte claim dat het flexibel is, de impliciete veronachtzaming van machtsverhoudingen en de geringe verwachtingen die dit model suggereert van sturing van maatschappelijke processen. Deze opsomming suggereert eerder maatschappelijk engagement dan wetenschappelijke analytisch denken. Met 'piecemeal engineering' (Popper) en 'muddling through' (Lindblom) als beschrijving van hoe beleidszaken feitelijk gaan is een alternatieve denkwereld getypeerd die geen behoefte heeft aan het etiketteren van beleid in termen van 'rationeel'.

* rationeel beleid als beleid waaraan *onderzoek ten grondslag* ligt. Er wordt van uit gegaan dat onderzoeksuitkomsten tot ondubbelzinnige beleidsaanbevelingen leiden;

bovendien, dat onderzoeksuitkomsten zelf niet door contra-expertise kunnen worden weerlegd. Dit alles los van de vraag of onderzoeksuitkomsten altijd relevant zijn. Veel is geval, niet alles is relevant. De zogenaamde onderzoeksgedomineerde ruimtelijke ordening is wel als tegenstelling gezien met de zogenaamde onderhandelingsgedomineerde (Buit 1982). Met dit onderscheid zou dan ook het grotere 'rationaliteitsgehalte' aan de zijde van de onderzoeksgeoriënteerde planning gegeven zijn. Bij onderhandeling zou de grip op zaken als rechtvaardigheid en doelmatigheid in het beleid verloren kunnen gaan. Centrale regie ontbreekt immers. Maar het idee van een waardevrij onderzoeksrapport als 'laatste woord' bij het formuleren van beleidslijnen is op zijn minst naïef te noemen, zelfs onder erkenning van voorwaarden van goed onderzoek dat een onderzoeker eigen belangen in de analyse wegcijfert. Het gezag van een onderzoeker die bij uitsluiting van anderen degene zou zijn die men op zijn woord mag geloven is niet vanzelfsprekend. Daarbij: ook reclame-uitingen, bij uitstek getekend door hun herkomst en bijbehorende bedoelingen, zijn niet bij voorbaat onjuist, al is het gevoel daarbij te worden misleid hardnekkig.

Alle voorgaande omschrijvingen van 'rationeel beleid' zijn zoals gezegd representaties van het beschrijvend rationaliteitsbegrip. Zoals in hoofdstuk 2 bleek heeft dit rationaliteitsbegrip in de analyse van gedrag in het algemeen geen stimulerende functie¹¹¹. Mutatis mutandis geldt dit voor beleid. De genoemde betekenissen, waaraan gemakkelijk nog andere aan zijn toe te voegen ('weloverwogen', 'op langere termijn denkend' en zelfs 'verstandig') zijn niets anders dan normeringen van de onderzoeker/waarnemer ten aanzien van een bepaalde gedragswijze/beleidsuitvoering, mede gelet op het resultaat van de handeling/gedragswijze. De onderscheiden varianten van rationeel beleid stemmen verder alle overeen in het accentueren van het 'maken' aspect en het

¹¹¹ Kunneman en Keulartz (1985: 32) interpreteren Habermas met de woorden dat rationaliteit bij hem een predicaat is van sociaal handelen. Dit gaat in de richting van een beschrijvend rationaliteitsbegrip, ware het niet dat zij onder dit predicaat niet een op dit handelen zelf betrekking hebbende eigenschap verstaan, maar het definiëren als het kunnen verwachten en verschaffen van goede redenen (voor waarheid, juistheid en waarachtigheid); zo wordt het in een dialogische context geplaatst. Overigens kan, zoals al eerder is opgemerkt, Habermas' voorstel worden geacht te zijn afgeleid van zijn in essentie sociaalwetenschappelijk programma (*Theorie des [...] Handelns*), dat zich daardoor onderscheidt van puur filosofische reflectie. Anders gezegd: het beschrijven van condities doet tekort aan het 'mysterie van de waarheid'.

veronachtzamen van het ‘verkeren’ aspect in beleid. Ze zijn, zou men kunnen zeggen, objectgericht. Natuurlijk, het staat een ieder vrij een bepaalde handelwijze rationeel te noemen, maar mogelijk zou dan ‘functioneel’ een betere typering zijn. Vat men rationaliteit op als een algemeen normatief beginsel, dan kan die geen andere betekenis hebben dan een appèl tot kritische reflectie. Over het verschil in beschrijvend en appellerend perspectief meer in de hoofdstukken 4 en 5.

Tenslotte een enkele opmerking over het begrip substantiële rationaliteit, waar dit wordt geplaatst tegenover, of liever boven communicatieve en doelrationaliteit (o.a. Hidding en Kerstens 2001: 24 e.v.). Doelrationaliteit (Habermas 1982) of functionele rationaliteit (Mannheim 1940) zou dan betrekking hebben op de vraag naar een efficiënte en effectieve inzet van middelen, waarbij de ‘uiteindelijke’ doelen onbesproken blijven, terwijl substantiële rationaliteit een meer integraal begrip zou zijn en ook zoets als bijvoorbeeld communicatieve rationaliteit (in de zin van Habermas: handelen op grond van gedeelde waarden) zou kunnen omvatten. Substantiële rationaliteit is dan het overkoepelend begrip voor alle verschillende rationaliteiten. Dit lijkt de helderheid niet te dienen. In al deze gevallen is sprake van het gebruik van rationaliteit als een beschrijvend begrip, en daarmee moet het noodzakelijkerwijs beantwoorden aan de particuliere overtuiging van een onderzoeker/waarnemer, die planningsprocessen met dit instrument beschrijft. Rationaliteit is daarmee de lijn die de elementen van de beschrijving bij elkaar houdt. In een poging enig vat te krijgen op processen buitelen in de beschrijving de rationaliteiten, technisch-rationeel en communicatief, en wat er verder nog onderscheiden kan worden, over elkaar heen (o.a. De Roo 2001, Hidding en Kerstens 2001). De discussies over het zogenaamd gehalveerd rationalisme, waaraan Popper zou lijden, kunnen hier eveneens genoemd worden. Het is de illusie dat doelen en middelen zich ondubbelzinnig van elkaar onderscheiden en dat het zinvol zou kunnen zijn het begrip rationaliteit in beschrijvende zin te gebruiken. Volgens Reade (1985), die er overigens voor pleit het begrip rationaliteit wel degelijk in beschrijvende zin te gebruiken, analoog met de wat in de sociale wetenschappen gebeurt (rationeel handelen is handelen dat te verklaren valt) correspondeert het onderscheid in *Wert-* en *Zweckrationalität* van Weber niet met substantiële en doelrationaliteit, zoals Mannheim stelt. Wertrationalität moet als begrip in een ethisch-deontische context (imperatief) worden gezien, en zou zich niet voor toepassing in het openbaar domein lenen omdat het aan effecten van handelen of beleid voorbijgaat. (Hierop valt wel wat af te dingen: alsof het openbaar domein niet ook geconstitueerd zou worden door rituelen). Terug naar Reade: wat betreft zogenaamde maatschappelijke (substantieve) ‘doelen’, dat zijn niet helder te operationaliseren grootheden, en zeker niet te isoleren van in te zetten middelen. Discussies over de spanning tussen instrumentele (doel-) en substantiële rationaliteit die de planningsdiscipline zo lang tekenden, zijn daarmee volstrekt zinloos, een conclusie die zich *op zichzelf* laat verenigen met visies van planners die vinden dat instrumentele rationaliteit slechts in samenhang met zogenaamde substantieve rationaliteit geanalyseerd kan worden (Darke 1985, Faludi 1985). Maar zoals in hoofdstuk 2 is opgemerkt

verdient het de voorkeur rationaliteit alleen in appellerende zin te gebruiken. In beschrijvende zin kent het begrip geen onderscheidend vermogen. Zoals uit het voorgaande blijkt laat Mannheim ruimte voor misverstand bij zijn onderscheid in functionele en substantiële rationaliteit waarbij met name zijn substantiële rationaliteit vragen oproept: *“We understand as substantially rational an act of thought which reveals intelligent insight into inter-relations of events in a given situation”* (Mannheim 1940: 53), een omschrijving die het methodologisch probleem met zich brengt dat de waarnemer een dergelijke ‘act of thought’ ondubbelzinnig zou *kunnen* herkennen en onderscheiden van wat Mannheim noemt: *“substantially irrational” : everything else which either is false or not an act of thought at all (as for example drives, wishes and feelings, both conscious and unconscious)”* (Mannheim 1940: 53) .

3.4.2. Fasen in een beleidsproces

Plannings (beleids-) processen kunnen worden gestructureerd in termen van beleidsvoorbereiding, -bepaling en -uitvoering (o.a. Voogd 2004: 9). Evaluatie ex ante gaat daarbij vooraf aan beleidsbepaling, evaluatie ex post volgt op beleidsuitvoering om eventueel als input te dienen voor een volgende beleidscyclus. Is in de sequentie van te ondernemen activiteiten (als aanloop tot de uiteindelijke beleidsuitvoering) beleid in termen van ‘maken’ benoemd, ook het element van ‘verkeren’ is aanwezig in de evaluaties ex ante en ex post, opdat beleidskeuzen naar medesubjecten kunnen worden verantwoord. Het model kent ook meer uitgebreide varianten (beleidsvoorbereiding, -vorming, -bepaling, -uitvoering en -controle (Vink 1972, Kreukels 1980, Hoogerwerf 1985). Hall (2000: 231) schetst de herkomst van de op controle gerichte modellen uit systeemanalyse en cybernetica, maar uiteindelijk gaat het in alle gevallen om zaken als begrip, ontwerp, evaluatie en uitvoering, en dat gevat in een aantal opeenvolgende fasen. De structurering kan zowel beschrijvend als aanbevelend worden geïnterpreteerd. Een variant is de zogenaamde regulatieve cyclus, zoals door Van Strien ontwikkeld: probleemstelling – diagnose – plan – ingreep – evaluatie, als methodologische grondfiguur van ‘probleemgericht praktijkdenken’ (Van Strien 1986: 19).

Het concept gaat uit van een unicentrisch perspectief¹¹². Het is de overheid die ‘dingen te weeg brengt’ en dat met meer of minder succes doet. Andere actoren komen pas in beeld (als versturende factor) wanneer van het beoogde beleid weinig

¹¹² Bij Teisman (1995) wordt bij een unicentrisch perspectief in abstracto één overheidsactor verondersteld. Maar een overheid kan zich als veelkoppig monster manifesteren, zodat dan van een *netwerkstructuur van overheidsdiensten en –lagen* sprake is.

terecht komt. Daarmee hebben ze indirect een bescheiden plaats in de evaluatie ex post. Beleid wordt echter niet als interactie *tussen* actoren geconcipieerd. Het is een monologisch model, in termen van Terpstra.

Onderzoek wordt in een dergelijk model gerepresenteerd met de evaluaties ex ante en ex post. Met een beroep op (wat de ruimtelijke ordening betreft) Geddes' adagium "*Survey before plan*" heeft erkenning van het belang van verantwoorden van beleid diverse beleidsinstellingen afdelingen Onderzoek gebracht, thans ook bekend onder namen als Kenniscentrum, Beleidsontwikkeling en dergelijke. In de ruimtelijke ordening werd daarnaast ook wel van 'stedenbouwkundig vooronderzoek' gesproken (Van Lohuizen 1940, Van den Berg 1981) – ex post evaluatie was blijkbaar minder in zicht. Met de onderzoeksmatige onderbouwing werd beleid een 'rationeel' odium gegeven, kritiek werd in de kiem gesmoord. Natuurlijk is dat te simplistisch: onderzoek heeft veel verschijningsvormen, biedt *op zichzelf* geen absolute norm voor een bepaald beleid maar levert (vanuit een minder betrokken (lees: beschrijvend) perspectief) slechts argumenten in een strijd tussen belangen. Presenteren van mogelijke effecten van beleid is het hoogst haalbare.

Daargelaten of die positie verdiend was, in de jaren van de naoorlogse wederopbouw was de positie van de planologische onderzoeker duidelijker en ook waren onderzoekers gezaghebbender in het beleidsproces dan thans (Faludi 1996). De opkomst van de onderhandelingsgeoriënteerde planning naast de onderzoeksgeoriënteerde planning (Veldhuisen *et al* (red) 1982) was in (objectgerichte) planologenkringen dan ook bepaald een schok. Dat andere dan door een overheidsinstelling ontwikkelde of erkende inzichten ook relevant konden zijn (en dat belangen expliciet benoemd werden) was nieuw. Bij nader inzien weerspiegelt zich hier een overgang van een meer liberale opvatting van democratie (waar het centraal gezag door inspraak belangengroepen gelegenheid geeft tot invloed) naar een meer republikeinse waar belangengroepen een meer zelfstandige invloed in het beleidsproces hebben, met inbegrip van het zelfstandig vergaren van empirische inzichten (WRR 1998: 120 e.v.). Natuurlijk is deze schets te ruw. Dat eerder alleen het centrale gezag van belang was en stakeholders slechts afwachtten en zich schikten in wat werd besloten is te simpel. Maar wel is de expliciete erkenning van interactie tussen stakeholders en overheid tekenend in de ruimtelijke ordening. Het betekende een nieuw institutioneel kader. De ruimtelijke ordening werd meer marktgeoriënteerd (Vierde Nota).

De incrementalist Lindblom heeft het massieve bolwerk van onderzoek en beleid gedeconstrueerd door onderzoek (analysis) als middel tot controle van publieke *interactie* te beschouwen (Lindblom 1980: 28 e.v.). Bij hem is onderzoek niet een

middel ter vervanging van allerlei onderhandelingsprocedures of marktprocessen om tot een verdeling van middelen in de samenleving te komen maar een middel tot overtuiging van andere, eveneens betrokken groeperingen in het beleidsproces. Onderzoek wordt uitdrukkelijk vanuit een bepaald belang geïnitieerd om dat belang te dienen: ‘partisan analysis’, en niet als *alternatief* voor beleid. Faseren van het beleidsproces (waaronder een zogenaamde onderzoeksfase) is daarmee minder relevant. “A predominantly step-by-step analysis of policy making might obscure universal issues and phenomena in searching for those aspects of policy making unique to each step” (Lindblom 1980: 3). Beleid voeren is een proces zonder begin en zonder eind. Van een ‘rationele’ opeenvolging van fasen in een beleidsproces is geen sprake. Op elk moment kan reflectie op te ondernemen acties opportuun zijn. Teisman spreekt van een “reeks van arena’s die naast elkaar en opeenvolgend bestaan en die variëren qua samenstelling, speltype en agenda” (Teisman 1995: 52). Daarmee is uitdrukkelijk de dimensie van het ‘verkeren’ met andere actoren in de beleidsanalyse gevat en is de aanvankelijke betekenis van ‘onderzoek’ als voorbereiding en terugblik op het ‘maken’ gerelativeerd. Maar ook verschraald: onderzoek of analyse is niet meer zozeer een *poging tot kritische doorlichting* van de werkelijkheid maar een *attribuut* dat door subjecten wordt aangewend bij het bepleiten van eigen belangen. Kritische reflectie wordt ingewisseld voor voor waar gehouden inzicht. Te erkennen is, dat dit als zodanig niet nieuw was: onderzoeksresultaten op te vatten als resultaat van een onbevangen en niet vooringenomen uitgevoerde analyse in opdracht van een beleidsinstelling is mogelijk ook wel wat erg naïef, en ook altijd naïef geweest – in zoverre heeft Lindblom de ogen geopend.

Met de oorspronkelijk instrumentele opzet van het standaardbeleidsmodel is rationele planning goed te combineren. Evaluatie ex ante (vergelijking van verwachte effecten) en evaluatie ex post (bepaling en evaluatie van beleidseffecten überhaupt) zijn juist ook kenmerkend voor rationele planning. Niet alleen de daadwerkelijke uitvoering van de beleidscyclus als zodanig, maar ook het impliciete beroep op kritische evaluatie dat ermee gegeven is, het appèl op reflectie, biedt de context voor de toepassing.

3.5. Naar een model voor analyse van beleid

In 3.4.2 kwam de rol van empirisch inzicht in uiteenlopende verhoudingen tussen planningssubjecten aan de orde. Uiteindelijk is daarbij onderscheid gemaakt tussen kennis als ‘bewezen empirische claim’ waarover interacterende subjecten (denken te) beschikken: empirische inzichten als attribuut om belangen te behartigen

enerzijds en anderzijds onderzoek als reflectie op de werkelijkheid, slechts voorlopige inzichten voortbrengend, een gegeven dat eerder tot stagnatie in beleidsprocessen voert dan tot de voortgang ervan. Desondanks (!) is deze laatste variant ook gerepresenteerd in rationele planning: reflectie op effecten.

Dat rationele planning als onderzoeksmethode uitstekend past op de klassieke beleidscyclus wil niet zeggen dat in de praktische uitvoering van deze cyclus reflectie is gegarandeerd. Als objectgerichte analyse (gericht op 'maken') is hij vatbaar voor invloeden van aspecten van 'verkeren'. Met het toenemen van druk van derden (die met een project minder gelukkig zouden zijn) is het denkbaar dat het zelfreflectieve gehalte in de interne beleidsvoorbereiding afneemt en kennis en inzichten een strategischer inzet krijgen. Het directe belang van de discussieerbare inhoud wijkt voor de zorg voor de effectiviteit van de communicatieoffensieven. Derden worden gezien als te overtuigen subjecten (objecten), niet als subjecten wier inzichten wellicht kunnen bijdragen tot de kwaliteit van het project. Twijfel over de inhoud wordt weggemasseed met een beroep op de hoogte van de ingezette onderzoeksbudgetten. Toch kan druk van derden een beleidsvoerende instelling ook van een tunnelvisie weerhouden of een tunnelvisie openbreken. Afwezigheid van medesubjecten is dus *op zichzelf* geen garantie voor aan/afwezigheid van reflectie. Daarbij voedt reflectie de verantwoording van beleid naar derden.

Een institutionele oplossing voor het ontwikkelen van inzichten die niet direct strategisch toepassing krijgen is het instellen van 'objectieve' derden: instellingen die als zodanig geen belang hebben bij enig specifiek beleid: een Commissie MER (die zelf geen onderzoek doet maar er wel over adviseert), een universiteit, een WRR, en zo vele andere instituten. Dat heeft een dubbel effect. Niet alleen stimuleert de institutionele setting expliciet reflectie en een kritische blik, maar door hun (institutioneel bepaald) gezag vindt doorwerking van inzichten in beleid ook soepeler plaats. Zo is de mate waarin onderzoeksuitkomsten doorwerken in beleid een functie van het institutioneel systeem dat als relevant wordt erkend: de status van een MER dat langs de Commissie MER is gegaan is een andere dan die van een willekeurige pleitplanner die zich namens een projectontwikkelaar inzet voor een bouwproject.

Aldus wordt in de analyse van planningsprocessen steeds het beschrijvende en het appellerende aspect van rationele planning manifest. In beschrijvingen van beleidsprocessen worden de onderzochte planningssubjecten primair beoordeeld op hun onderlinge positionering, hun belangen, hun ambities en uiteindelijk de resultaten van hun verkeren met elkaar; inzichten van bestudeerde actoren worden

gereduceerd tot de voorwaarden waaronder ze zijn ontwikkeld, dan wel als uiting van hun (machts)positie in het netwerk, in plaats van ze te zien als voor discussie vatbaar. Inzichten worden beschouwd als contextbepaald. In termen van Popper is dit een Wereld-2 benadering, voor Rorty is sprake van de metafysicus die overtuigd is van eigen gelijk. Deze benadering vloeit voort uit de beschrijvende context: het analyseren van wat *waargenomen* wordt, niet het *bespreken* ervan.

Het complement, de appellerende benadering, krijgt gestalte in het stellen van vragen bij de empirische claims die in de beleidsarena worden uitgewisseld. Hier wordt, direct of indirect, om verantwoording gevraagd. Daarmee is het een benadering die beleid niet zozeer, of niet alleen ziet in termen van 'maken' maar ook in termen van 'verkeren'. Juist ook het stellen van vragen bij de 'contextbepaaldheid' van inzichten geeft deze aanpak betekenis die de onmiddellijke toepasbaarheid overstijgt.

Naarmate de analytische aandacht meer op conditionerende kaders is gericht vermindert de mogelijkheid de bestudeerde actoren als bewust reflecterende subjecten te zien. Als vanzelf volgt dan uit de analyse een mindere 'ironie', (of in ieder geval mindere reflectie op eigen functioneren van bestudeerde planningssubjecten).

Om nu rationele planning als globaal model voor beleidsanalyse aanschouwelijk te maken is het nodig te bezien welke vorm het aanneemt in verschillende contexten. Onderscheiden naar de dimensies die Habermas onderscheidt is het beeld als volgt:
Instrumentele context: (1 subject): beleid als monologisch proces, gericht op 'maken'. Analyse door middel van rationele planning: bespreking van effecten (verwacht en onverwacht) brengt een verantwoordingsaspect in beleid en maakt het daardoor dia/polylogisch: wat zijn de effecten van het bewerkstelligde project in een gegeven ruimtelijke context.

Strategische context (meer subjecten): beleid als interactie tussen verschillende planningssubjecten die elk eigen belang nastreven. Analyse met behulp van rationele planning betreft de effecten van het gemeenschappelijk handelen. Uiteindelijk wordt er 'iets' bewerkstelligd, waar diverse betrokkenen in meer of mindere mate naar gestreefd hebben. Evaluatie van het proces betreft de individuele winst- en verliesrekening van elk van de betrokken partijen.

Communicatieve context (meer subjecten): beleid als interactie in een gedeelde context (bv institutioneel kader) die hetzij de interactie conditioneert hetzij als richting dient bij het ontwikkelen van projecten, hetzij beide. Evaluatie van het proces vindt plaats in termen van het gedeelde begrip ten aanzien van gehanteerde argumenten in het planproces: in hoeverre is men overtuigd geraakt van de

argumenten van anderen, dan wel kon er op verschillende partijen een redelijk beroep worden gedaan.

Bezieet men de processen *zelf* als object van analyse dan kan weer een instrumentele benadering worden gevolgd, betrekking hebbend op de eigenschappen van het proces die in meer of mindere mate de effectiviteit hebben bepaald: vragen naar de effectiviteit van diverse vormen van procesmanagement, de voorwaarden waaronder tunnelvisies zijn bevorderd of voorkomen, enzovoort. Hier kan opnieuw het sjabloon van rationele planning: evaluatie van effecten worden gevolgd. Schema 3.4 geeft een overzicht van de verschillende benaderingen.

Schema 3.4. Rationele planning als evaluatie van processen/projecten en resultaten naar de door Habermas onderscheiden perspectieven

Perspectief	Focus evaluatie
Instrumenteel	Evaluatie van effecten als interventie in ruimtelijke orde
Strategisch	Winst- en verliesrekening van deelnemende actoren in proces
Communicatief/institutioneel	Ontwikkeling van gedeeld begrip en institutionele inkadering van het project
Instrumenteel-strategisch	Mate waarin deelnemers hun resources konden aanwenden voor het project
Instrumenteel-communicatief/institutioneel	Mate waarin specifieke eigenschappen van institutioneel kader bijdragen aan project

In de spanning tussen 'maken en verkeren' is beleid een meerdimensionaal begrip. Het is ook een begrip dat verschillende lagen, verschijningsvormen, kent. Zo zijn er de volgende te onderscheiden:

1. Beleid wordt doorgaans als tekst in beleidsnota's tot uitdrukking gebracht. Hier is, afgezien van een voortraject waarin allerlei overleg heeft plaatsgevonden, primair het 'maken' aspect van belang: het beleidsdocument wordt onder verantwoordelijkheid van de beleidvoerende instelling uitgebracht en is als zodanig een tekst van voorgenomen beleid. Echter, een tekst is niet een ongecompliceerde opsomming is van allerlei voornemens, maar tevens een signaal naar stakeholders die voor de beleidsuitvoering van belang kunnen zijn. Te veronderstellen dat een letterlijk nemen van de tekst een goede analyse zou kunnen zijn van 'het' voorgestelde beleid is daarom naïef, al worden dan wel beleidsvoornemens tot uitdrukking gebracht. Deze laten zich door lezers op eigen wijze interpreteren, mede

in het licht van verwachtingen die zij van overheden hebben. (Korthals Altes 1995). Grondige tekstanalyses, waarbij bijvoorbeeld onderscheid zou kunnen worden gemaakt tussen inhoudelijke en instrumentele uitspraken (de Lange 1995) (als variant op het wat ingewikkelder en bezwaarlijk ondubbelzinnig te hanteren indeling in declaratieve, anticipatoire, intentionele en operationele uitspraken (Mastop en Faludi 1993)) schieten doorgaans hun doel voorbij: uitspraken zijn niet of nauwelijks eenduidig tot een bepaalde categorie te rekenen omdat vooral de context waarin ze worden gelezen hun betekenis bepaalt. Als formeel vastgestelde tekst is een beleidsnota ook referentie bij het nemen van beslissingen van de instelling zelf die de nota heeft uitgebracht.

In de beleidsomgeving zijn zowel coöperatieve als noncoöperatieve medesubjecten aanwezig. De eis van waarachtigheid, een van Habermas' voorwaarden voor communicatief handelen (en daarom meer een ideaal als referentie dan een typering van bestaande routines) wordt doorgaans door vrijwel alle overheden met voeten getreden: men belooft meer dan men kan. Dat dit gevolgen heeft voor zaken als de afstand tussen bestuur en bestuurden moge helder zijn, tegelijk is enige afstand tussen bestuur en bestuurde niet per sé slecht. Principes die beleid van overheden sturen verschillen van die welke het gedrag van individuen bepalen. Machiavelli beveelt de heerser uitdrukkelijk geen oprechtheid aan. Hoe dan ook, een overheid kan in ieder geval deels aangesproken worden op het aspect van 'maken', 'iets te weeg brengen', op grond van schriftelijk vastgelegde beleidsvoornemens, zowel als op grond van ondoordacht uitgesproken kiezersbeloften, alsook op grond van weldegelijk enigszins gefundeerde verwachtingen die men heeft. Ooit geformuleerde doelen zijn immers maar een deelverzameling van alle goedbedoelde zaken; met andere woorden: effecten (van beleid, *whatever*) kunnen *altijd* onderwerp van evaluatie zijn. In menige historische studie wordt terecht afgezien van een boekhoudkundige aanpak in termen van ooit verschenen nota's en voornemens. Maar dat het voeren van beleid een ingewikkelder proces is dan het monologische 'maken', neergelegd in een geschreven nota, moge evenzeer duidelijk zijn.

2. Met de functie van referentie bij te nemen beslissingen is een ander aspect van beleid in beeld: het kent continuïteit. Beleid is een (samenhangende) opeenvolging van beslissingen, niet een serie 'losse' besluiten. Het is de wijze waarop in dagelijkse routines wordt gehandeld, waarbij een nota of ander onderliggend beleidsstuk als referentie dient. In besluiten wordt beleid concreet gemaakt. Waar anderen, geadresseerden, bestuurden, belanghebbenden, mee te maken hebben is de dagelijkse gang van zaken, niet het ideaal of de abstractie van een ooit op schrift vastgelegd 'plan'. Deze beslissingen worden genomen in situaties waarin de beleidvoerende instelling zich gesteld ziet voor omstandigheden die op enige wijze een passende interpretatie van de schriftelijk vastgelegde referenties (of eventueel ook ongepubliceerde codes) vragen. Een beleidsnota als referentie ontwikkelt zich

ook: soms worden precedentes geschapen, maar soms ook wordt aan bepaalde zaken 'hard' vastgehouden. Beleid ontwikkelt zich zo als reflectie op eerdere besluiten en reflectie op de uitwerkingen daarvan.

3. Wanneer een beleidsinstelling zich committeert aan andere (waaronder niet-publieke) actoren, waarbij gezamenlijk 'werk' wordt gemaakt, is een analyse als netwerk aangewezen. In die netwerken zijn verschillende posities in te nemen, binnen die netwerken verkent men elkaars positie conform Hayek's idee van 'entrepreneurial trial and error', waaronder ook zogenaamde actorenanalyse is te rekenen. Hier is in meer of mindere sprake van 'governance' constellaties. Maar ook in meer traditionele zin is kan een verhouding tussen een overheidsinstelling en derden een zekere mate van institutionalisering kennen. Actoren verkeren met elkaar in termen van behartiging van het eigen belang, maar dat in een wederzijds erkend kader waarbinnen spelregels worden vastgesteld. Ook in deze zin is van 'beleid' te spreken van een instelling.

4. Dit kan zowel een ad hoc karakter hebben als een meer structureel. Wanneer de kaders waarbinnen 'governance' 'gestalte' krijgt vaker en meer expliciet worden geformuleerd worden zij referentie bij volgende samenwerkingen.

Schema 3.5: Verschijningsvormen van beleid (van boven naar onder: van meer instrumenteel naar meer strategisch / communicatief, van maken naar verkeren, van objectgericht naar subjectgericht).

Een beleidsnota, de formele en vastgestelde weergave van voornemens van een beleidsinstelling

Als boven, maar dan geïnterpreteerd door opstellers enerzijds dan wel de verscheidenheid van lezers/gebruikers anderzijds

Beslissingensequentie van een beleidsinstelling: indiceert waar een beleidsinstelling 'voor staat': wat doet men, hoe verantwoordt men dat (eventueel met beleidsnota), wat laat men van zichzelf zien

Sociaal proces, waarin een beleidsinstelling is betrokken met andere actoren; ook het geclaimd resultaat van de belangrijkste of de toonzettende actor in dat proces, ook al had die er weinig mee te maken, (bijvoorbeeld het gemeentebestuur dat de welvaart van een gemeente claimt te hebben 'gerealiseerd') (interactie, onderhandeling, consensusvorming)

Raamwerk van beslissingen (van een beleidsinstelling, eventueel samen met andere actoren) dat door die beslissingen weer wordt bevestigd, geherinterpreteerd en daarmee (verder) wordt ontwikkeld.

Zo kent dit schema de dimensie van toenemende complexiteit in het veronderstellen van een toenemende mate van aanwezigheid van het aspect 'verkeren' met medesubjecten¹¹³ in beleidsarrangementen.

Een enkele opmerking met betrekking tot de reikwijdte van rationele planning in relatie tot De Roo's complexiteitsbegrip. De Roo (1999) ziet complexiteit weerspiegeld in drie dimensies: het doelgerichte, het beslissingsgerichte en het institutiegerichte plangerichte handelen. Hij ontwikkelt daarmee eerder een handvat voor het ontwikkelen van strategieën in de planning (boodschap: rekening houden met mate van complexiteit) dan een analysemodel, hoewel het wel als zodanig kan worden geïnterpreteerd. Criterium voor adequate toepassing is effectiviteit en efficiency, waarmee De Roo zich een 'echte planoloog' betoont: immers effectiviteit

¹¹³ Daarbij (nogmaals) te bedenken dat subjecten niet per se individuele personen behoeven te zijn. Er kan juist sprake zijn van min of meer rigide georganiseerde verbanden, waarin individuen weinig te zeggen hebben. In praktische planningsprocessen is enige organisatie van de inspraak in 'erkende' groeperingen (landbouw, groene front, erfgoed etcetera) de regel. Het 'organiseren' van individuen is wellicht praktisch en effectief, het doet niet altijd recht aan ieders individuele behoefte aan inspraak.

en efficiency vertegenwoordigen bij uitstek een planologisch/utilitaristisch gedachtegoed. Op de vraag of complexiteit een meer zwaarwegende betekenis kan worden toegedacht (a.w.:129) en als criterium kan fungeren voor planninggericht handelen is zijn antwoord dat in elk van de drie handelingsperspectieven een accentverschuiving van eenvoudig naar complex, met toenemende aandacht voor interactie, kan worden onderscheiden, een zo al niet noodzakelijke, dan toch in elk geval contingente ontwikkeling. Vergelijking met rationele planning levert op dat rationele planning veel minder accent legt op het zogenaamde doelgerichte handelen, omdat doelen reflectieve verschijnselen zijn. Er is ruimte voor 'goed' beleid zonder doelen. Niet zozeer doelen, als wel (vooral achteraf) te detecteren effecten bepalen de kwaliteit van de beleidsacte, voorzover die kwaliteit ook niet *in* de beleidsacte gevonden kan worden: het verantwoordingsaspect. Het doelgerichte karakter is mogelijk te vergelijken met het objectgerichte perspectief dat in planningsdiscussies naast het procesperspectief staat, uiteindelijk is rationele planning ook geënt op een instrumentele aanpak, al heeft het een bredere toepassing. Bij De Roo correspondeert het doelgerichte karakter met zaken als efficiency en effectiviteit.

Daarbij is, zoals gezegd, rationele planning een oproep, een appèl, eerder dan een planningsmethodologische garantie om 'dingen gedaan te krijgen'. De geschiedenis en Machiavelli leren dat veel dingen gebeuren zonder 'Herrschaftsfreie Diskussion', dat niet steeds alle mogelijke oplossingen de revue passeren voordat tot bepaald beleid wordt gekomen, dat gewapenderhand soms effectiever oplossingen worden bereikt dan met goed overleg, dat de markt soms bij toeval, soms als ideologie een bruikbaar middel blijkt te zijn tot allocatie van middelen voor welk (goed) doel dan ook. Duurzaam gebleken (althans nog steeds gewaardeerde) interventies in de ingerichte omgeving zijn eerder door rigide centralistisch beleid dan door communicatief en consensusgericht beleid teweeggebracht. Herinnering aan 'het proces' vervluchtigt met het verstrijken der jaren. Evaluatie van beleid wordt doorgaans eerder als een last beschouwd dan als een zegen, en gemakshalve schiet een evaluatie m.e.r. ex post er bij in (Arts 1998). Waar beleid wordt gevoerd bestaan machtsverschillen en bestaat ook het machtswoord. Dit alles laat onverlet dat effecten zich laten evalueren, en dat beleid zich laat reflecteren.

Rationele planning als analysemodel wordt gestuurd door verantwoording. Opgevat als analyseconcept vormen medesubjecten als onderzoekers een coherente rechtvaardigingsomgeving waarin een ieder [idealiter] deelt (Terpstra 1997: 247): dit zou

het forumkarakter van rationele planning kunnen worden genoemd¹¹⁴. Daarmee is de onderzoeker niet de figuur met de 'helicopterview' die hem of haar zo aantrekkelijk maakt als adviseur in het manipuleren van het menselijk bestaan, maar als een lastige figuur die *naar zijn aard* vragen stelt bij welke actie dan ook. Daarmee steekt hij, naar wellicht veler mening, eerder een spaak in het wiel van de vooruitgang dan dat hij de vooruitgang, *wat dat ook is*, bevordert. Dat zij dan zo.

3.6. Conclusie

In dit hoofdstuk is de reikwijdte van het concept rationele planning in beleidsanalyse verkend, als onderzoeksvraag in 1.1 geformuleerd. Dat is geschied aan de hand van een tweetal subvragen.

De eerste is in hoeverre het analyseconcept rationele planning dat in hoofdstuk 2 is ontwikkeld als 'alternatief' voor verklaringen en interpretaties expliciet toepasbaar is op organisaties, waaronder overheden. Antwoord hierop is, dat hoewel het begrip enigszins getekend is door zijn utilitaristische herkomst (denken in effecten) het zowel bij organisaties als bij individuele personen als appèl een beroep doet op reflectie op effecten: te verwachten en gerealiseerde. Daarbij kan de evaluatie van effecten verschillen: in het publieke domein kunnen andere effecten relevant zijn dan in het private. Zaken die bij individuele personen spelen als het moeilijk kunnen onderscheiden van de bijdrage van doelen en inzichten in het rationeel verklaren van gedrag of beleid zijn eveneens bij organisaties relevant, ondanks een mogelijke overmacht aan formele beleidsdocumenten.

Bij de verbreding van het analyseperspectief naar niet-(direct-)utilitaire aspecten van beleid, met andere woorden met het beschouwen van 'beleid' en 'bestuur' niet alleen in termen van 'maken' maar ook als 'verkeren' (met andere actoren) blijft het rationele planningsconcept toepasbaar. Juist in rationele planning is een subjectgericht element aanwezig, als appèl tot reflectie op mogelijke effecten van beleid, ook in het verkeren met andere actoren. Dit brengt een analyse met zich die niet alleen effecten van interactie en communicatie maar ook kwaliteit van interactie en communicatie beschouwt.

Met de herkenning van een ritueel aspect in interactie, typisch communicatief, verdwijnt het direct utilitaire aspect uit het zicht. Dat doet aan de relevantie en

¹¹⁴ Democratische controle heeft ook een onderzoeksaspect, waarmee rationele planning dan ook is geïnstitutionaliseerd. Vergelijk ook zogenaamde onderzoekscommissies in de Tweede Kamer ten behoeve van (wat in het parlementaire jargon heet) waarheidsvinding.

werkelijkheidswaarde van rituelen niets af. Een organisatie is meer dan hij 'presteert'. Daarom doet een evaluatie *alleen in termen van effectenbepaling* het rituele karakter van beleid te kort.

De tweede vraag die in dit hoofdstuk is behandeld betreft de specifieke status van overheden en wat dit eventueel betekent voor rationele planning als analyseconcept. Net als andere actoren zijn overheden in staat handelingsmogelijkheden van andere actoren te beperken dan wel te stimuleren. Maar meer dan andere actoren kunnen overheden (althans in een westerse samenlevingscontext) zich beroepen op hun rol als gedeelde referentie: extern als territoriaal belangenbehartiger en intern als centrale instantie voor herverdeling van het territoriale inkomen in de ruimste zin. Vanuit hun aanwezigheid sec vloeit invloed voort; niet alleen institutioneel in termen van gedeelde referenties en in governance-constellaties met private partijen in termen van gedeelde belangen, maar ook als gevolg van instrumenteel beleid (communicatief dan wel strategisch gemotiveerd) in termen van 'maken'. Daarenboven vloeit uit hun aanwezigheid het nodige aan effecten voort, zoals dat bij functiedragers *altijd* het geval is. Zo is in overheidsbeleid aldus een communicatief-institutioneel, strategisch en instrumenteel aspect te ontdekken¹¹⁵. Met deze drieslag laat een begrip als 'planning environment', bij Friend en Jessop het (institutionele) kader in ruime zin, zich nauwelijks nog onderscheiden van de verzamelde planningssubjecten in hun interactief gedrag. Van een sterke begrenzing tussen een interactieve groep planningssubjecten in enigerlei constellatie en minder betrokken actoren is geen sprake: het is een zaak van nuance.

Mede-actoren verhouden zich op verschillende wijze tot handelende subjecten: als te gebruiken 'object' (instrumenteel handelen), als concurrent (strategisch handelen) en als mede-burger (communicatief handelen)¹¹⁶. Daarmee zijn evenzovele

¹¹⁵ Waarmee wordt afgeweken van de drieslag die Salet en Faludi (2000: 9) hanteren: zij onderscheiden de institutionele, communicatieve en interactieve benadering in planning.

¹¹⁶ Communicatief handelen wordt (rationeel) gecoördineerd door gedeeld begrip/gedeelde waarden, strategisch handelen empirisch: het eigen belang. Interessant is, dat in consensusplanning, zoals door Woltjer (2000) beschreven, dit onderscheid meer of minder is vervluchtigd. Zowel behartiging van het eigen belang, als de overtuiging, gezamenlijk met andere participanten in het planningsproces tot oplossingen te komen, kunnen als aspecten van consensusplanning worden beschouwd. Woltjer plaatst zijn analyse vooral in het licht van de (veronderstelde) tegenstelling tussen rationele (technocratische) planning en planningsvormen, gebaseerd op overleg, onderhandeling en wilsvorming, onder de expliciete erkenning dat er geen ondubbelzinnige beschrijving van 'de' werkelijkheid mogelijk is. Met

institutionele kaders benoemd (of dimensies daarvan). Het doen van een (verklarend) beroep op enig 'organisatieprincipe' van de maatschappij (met als consequentie dat sociaal handelen als 'instrumenteel' wordt beschouwd ten aanzien van hogere doelen) doet de veelvormigheid van diezelfde maatschappij (en dus ook de plaats van overheden daarin) onrecht. Analyses zullen daarom meer dimensies moeten betreffen. Zo wordt vanuit een instrumentele invalshoek meer het aspect 'maken' benadrukt, en vanuit een strategische en communicatieve invalshoek het aspect 'verkeren', zonder daarmee te zeggen dat van of-of verhoudingen sprake is. Beleid, beschouwd in termen van 'maken', iets te weeg brengen, laat zich analyseren met behulp van het model rationale planning: evaluatie van een veranderde wereld en veranderde inzichten met betrekking tot die wereld. Een fixatie op (ooit) geformuleerde doelstellingen is daarbij van ondergeschikt belang: ook doelstellingen van beleidsinstellingen zijn contingente zaken¹¹⁷.

Van zogenaamd 'rationeel beleid' zijn verscheidene concepten geformuleerd, die in 3.4 zijn belicht. Het begrip rationaliteit wordt daarbij in beschrijvende zin gebruikt en moet als 'bewijs' van verantwoorde beleidsvorming dienen. Opvallend is, dat zelfs in rigide stelsels van centraal gestuurd (rationeel) beleid een analyse, die voorbijgaat aan het interpreteren van het beleid door 'uitvoerders', te kort schiet. Dit indiceert de grenzen van het (uitsluitend) instrumenteel opgevatte beleid. Met de aanwezigheid van bewust handelende actoren die als instrument worden geacht te functioneren/beleid tot uitvoering te brengen zijn intersubjectieve verhoudingen verondersteld.

Het in 3.5 ontwikkelde analysemodel voor beleid combineert het 'maken' en 'verkeren' aspect van beleid en bestuur. Als 'maken' kan beleid in principe aan rationale planning, als evaluatie van verwachte en onverwachte, gewenste en ongewenste effecten, worden onderworpen. Transponering van rationale planning naar een beleidscontext betekent uitdrukkelijk het in beschouwing betrekken van

deze invulling van consensusplanning is het onderscheid van Habermas in leefwereld en systeem als de twee complementaire concepten waarmee de samenleving wordt beschreven, 'kaltgestellt'.

¹¹⁷ Vandaar ook het nuttige onderscheid in typen evaluatie-onderzoek dat Maessen en Warffenus (1984) maken: situatie-onderzoek en doelbereikingsonderzoek in geval van een netwerk waarin overheden deelnemen, effectenonderzoek en effectiviteitsonderzoek bij een minder complexe situatie. Situatie-onderzoek en effectenonderzoek betreffen de situatie met weinig of niet expliciete doelstellingen.

andere actoren, de sociale context, 'verkeren' in termen van Terpstra.

De positie van overheden in sociale verbanden is contingent. Als representant van territoriaal bepaalde belangen is het een actor naast andere, die echter die specifieke legitimatie missen. In het verkeren met andere actoren kan zowel een communicatief als een strategisch aspect van beleid worden herkend. Communicatief gemotiveerd / gerationaliseerd beleid laat zich herkennen in institutioneel georiënteerde analyses. Ook rituele aspecten van beleid zijn communicatief (als gedeelde waarden) te interpreteren. Omdat rituelen soms wel, soms niet als op effect gerichte handelingen kunnen worden opgevat, is beleid een ruimer begrip dan alleen afgemeten aan zijn prestaties. In zoverre onttrekt beleid zich ook aan het analysemodel rationele planning.

In het strategisch handelen kan het empirisch effect ervaren worden in het succes waarmee men met derden tot resultaten komt. Analyse van strategisch handelen (beleid) in netwerken levert inzichten op ten aanzien van de effectiviteit van positiebepaling en onderhandelingsstrategieën en tenslotte ook gedeelde contexten waarbinnen zich de processen afspelen: een communicatief aspect binnen strategisch beleid.

Het begrip 'doorwerking' (performance)¹¹⁸ is zowel communicatief als strategisch te operationaliseren: communicatief als de mate waarin een planningsdoctrine wordt gedeeld en medesubjecten zich laten overtuigen van de waarde van een voorstel/beleidslijn, strategisch als de winst- en verliesrekening die subjecten kunnen opmaken na verloop van het planningsproces.

Zowel communicatief als strategisch gemotiveerd beleid kunnen in termen van effectiviteit worden benoemd: er zijn resultaten. Daarmee kan communicatief en strategisch gemotiveerd beleid ook als *uitwerking* van instrumenteel beleid worden beschouwd: communicatief beleid, het zoeken naar draagvlak, als een instrument om zaken te bewerkstelligen, strategisch beleid, het verkeren met elkaar op grond van eigen belang, als een 'invisible hand' om tot een allocatie van zaken te geraken.

¹¹⁸ Ontwikkeld naast het klassiek begrip 'conformance'. Conformance is in een context met slechts 1 beleidssubject relevant, performance veronderstelt meer beleidssubjecten. Van doorwerking (in communicatieve zin) valt al te spreken wanneer een plan in beschouwing is genomen bij het nemen van een beslissing, dus ongeacht het feit of het bij die beslissing ook doorslaggevend is geweest. Bedenk dat de begrippen conformance en performance hier een ruimer bereik hebben dan alleen het domein van 'overheidshandelen' waarin ze zijn ontwikkeld (Faludi, Korthals Altes, Mastop, Van der Valk).

Uiteindelijk gaat het in beide gevallen om iets te bewerkstelligen. Met andere woorden: strategisch en communicatief gedrag hebben ook een instrumenteel aspect.

Rationele planning, als evaluatie van effecten, komt voort uit verantwoording van beleid ten opzichte van derden. Het concept is daarmee goed toepasbaar in analyse van beleid, met inachtneming van het feit dat beleid meer is dan het presteert. In de analyse van handelen is er aldus geen vast punt: individueel handelen (of beleid van organisaties) is altijd ingebed in een meeromvattend kader.

“Komt door zwijgen niets tot stand, door spreken blijft niets staande”

Evert Rinsema, Verzamelde volzinnen, 1920, geciteerd in: T. Rinsema (2011)

Thijs/Evert Rinsema, eigenzinnig en veelzijdig: 182. Museum Drachten

4. Van Denken en Doen. Planningstheorieën

4.1. Achtergrond

De relatie tussen onderzoek en planning kent een aantal verschijningsvormen: planning als onderzoek, de verhouding van denken en doen, van voorbereiding en uitvoering, planning als gereflecteerde handeling. Op de een of andere manier speelt daarbij een begrip als ‘planningstheorie’ een rol. Daarop wordt in dit hoofdstuk nader ingegaan. De analyse/evaluatie van de ter zake ontwikkelde inzichten/visies zal geschieden aan de hand van het hiervoor ontwikkelde concept van rationele planning als (oproep tot) reflectie op handelings/beleidsmogelijkheden, zoals beschreven in hoofdstuk 3. In hoofdstuk 2 is rationele planning (mede) gebaseerd op Poppers notie van Wereld 3, de wereld van de producten van de menselijke geest. Deze lenen zich, ‘objectief’, of in ieder geval geobjectiveerd zijnde, voor discussie. ‘Objectiviteit’ betreft hier de relatieve zelfstandigheid van deze ‘objecten’, niet het feit dat ze ‘objectief waar’ zouden zijn. Eerder valt te denken aan verwantschap met het Engelse ‘objection’, tegenwerping. Dat zal ook blijken uit de bespreking van de diverse visies op planologische theorievorming. Kritische beoordeling staat daarbij voorop.

Mogelijk is de vraag naar de verhouding tussen denken en doen het meest centrale probleem in de wetenschappelijke planningsdiscussies¹¹⁹. Zonder Poppers formulering van het ‘body-mind problem’ in planningstermen (zie 1.3) als het uiteindelijk bewijs daarvan te zien is in ieder geval vast te stellen dat menig planoloog, zelfs zonder verwijzing naar Popper, hierin een uitdaging zag en ziet. Popper plaatst met de verwijzing naar het ‘body-mind problem’ de verhouding tussen denken en doen in een meeromvattend kader dan planologen gewend zijn te doen. Navolgende bloemlezing geeft, wat het Nederlandse taalgebied¹²⁰ betreft, een indruk van de inzet waarmee het onderwerp door planologen is bejegend: ‘Kenniss en ruimtelijk beleid’ (Arts 1991), ‘Onderzoek in planning’ (De Haas 1998), ‘Tussen

¹¹⁹ Waaronder ook de uitvoerige literatuur over evaluaties is te vatten. Zie voor een overzicht bv Oliveira en Pinho (2010).

¹²⁰ Natuurlijk, ook niet-Nederlandse auteurs hebben hierover hun opmerkingen gemaakt.

kennen en kunnen' (Ter Heide en Wijnbelt 1994), 'Denken en doen. De schakel tussen analyse en ontwerp' (Faludi 1996), 'Making plans work' (Scheele 1983), 'Van denken tot doen' (Voogd 1986), 'Tussen ontwerp en bestuur' (Wolff 1991), 'Omgaan met kennis in de ruimtelijke ordening' (Arts en Van Alphen (red) 1996) en 'Een plan dat werkt' (Hajer en Sijmons 2006). Van eerder datum zijn de onderzoeken van Van Lohuizen en Daamen (1976) en Van de Vall (1980). Zijn de genoemde titels expliciete verwijzingen naar het thema, ook op meer impliciete wijze regeert en regeerde het onderwerp de planologische discussies. Zo speelt in Faludi's triptiek van planningsparadigma's (objectgericht, beheersingsgericht, beslissingsgericht) de uitvoerbaarheid van plannen op de achtergrond mee (Faludi 1982). De relatieve hausse van publicaties vanaf de jaren '80 over dit onderwerp weerspiegelt de wijziging van de context waarin planning een plaats had: de verzorgingsstaat volgens het klassieke model, waarin de allocatie van allerlei middelen via centrale planning plaatsvond, liep op zijn eind (Healey 1997). Meer dan ooit werden planners bepaald bij de vraag in hoeverre hun 'mooie' plannen ook daadwerkelijk tot realisering konden worden gebracht. Die vraag kon natuurlijk ook al eerder worden gesteld, maar in *plannings*discussies werd dat niet of weinig gedaan. Zolang de context niet ter discussie stond hadden planologen er ook weinig oog voor. Hun leefwereld – een begrip dat ondanks de door Habermas gegeven specifieke betekenis ook bij bureaucraten en technocraten toepasbaar is – stond niet ter discussie. In terugblik is de relevantie van de vraag naar implementatie van plannen dan ook te interpreteren als consequentie van het herkennen van het belang van medesubjecten in de planning. Zaken als Arnsteins participatieladder, doorwerking van plannen van hogere (en lagere!) overheden en van private partijen, draagvlakproblemen, veronderstelde communicatie in planningsvraagstukken, netwerkplanning, het verschil tussen een per sé inzet en per saldo uitkomst, kortom (vrijwel) alles wat planning als wetenschap zo interessant maakt is te herleiden tot de vraag hoe planningssubjecten met elkaar verkeren – en in alle gevallen gaat dit op een of andere wijze over implementatie.

In de ontwikkeling van planningsdefinities is de veranderde plaats van voorbereiding en uitvoering, althans in termen van ter discussie stellen van de vanzelfsprekende relatie tussen die twee, te traceren. Van Vught (1982) geeft maar liefst 30 definities van planning, die voor een deel zowel de voorbereiding als de uitvoering van beleid, voor een ander deel alleen één van de twee bevatten. In het begrip van planning is doorgaans een aspect van 'comprehensiveness' of integraliteit herkenbaar (o.a. De Roo 1999: 97 e.v.): het doordenken van effecten van interventies. In de praktijk van het (evaluatief) onderzoek openbaarde zich dit in het beoordelen van interventies naar de mate dat deze voldoende 'comprehensive' (of integraal) waren doordacht:

werd bijvoorbeeld uitvoering van beleid overgelaten aan de vrije markt die daarvoor niet voldoende was geëquipeerd, dan was dat als een tekortkoming van het gehanteerde planningsconcept te interpreteren. Als begrip heeft en had planning daarmee een normatieve lading¹²¹. Dat is ook terug te vinden in (evaluatie)analyses, waarbij naderhand aangebrachte amendementen op een origineel ontwerp als een 'aantasting' ervan worden beschouwd (de achterliggende 'rationaliteit' zou zijn aangetast), terwijl ze ook door kunnen gaan voor een nuttige of zelfs noodzakelijke verrijking. Zogenaamde aantasting van de goede bedoelingen van plannen wordt impliciet verondersteld bij al die nieuwbouwwijken waar achterblijvende ontwikkeling van openbaar vervoersvoorzieningen verantwoordelijk wordt gesteld voor een massaal autogebruik (het plan zou dus niet 'goed' zijn geprogrammeerd). Node mist men de controlegroep met tijdig aangelegde voorzieningen waar de mensen *inderdaad* de auto voor laten staan, of, sterker nog, de groep die hoe dan ook niet over een auto beschikt en niettemin (!) in een nieuwbouwwijk is komen wonen. De uitgebreide literatuur over de spanning tussen beleidsvaststelling en uitvoering (ook al een klassieker, bijvoorbeeld Buit 1978, Wigman 1982) is eveneens als een variant op deze benadering van integraliteit te beschouwen. Maar de meest sprekende voorbeelden van het 'comprehensive planningconcept' zijn de definiëringen van planning in de uitgebreide zin, waarbij ook de uitvoering van beleid in de definitie wordt betrokken. Steigenga (1964: 15,16) had hierbij al zijn bedenkingen, zij het op gronden die nu misschien wat minder tot de verbeelding spreken: hij verwijst namelijk naar de Engelstalige termen 'to order' en 'to plan' om tot de conclusie te kunnen komen dat die wel degelijk wat verschillends aanduiden, op zichzelf ongetwijfeld correct, maar wellicht als argument voor het onderscheid tussen ruimtelijke planning en ruimtelijke ordening in 21^e-eeuwse ogen wat mager. Ook Voogd (2004: 5, 6) onderscheidt planning en ordening, als respectievelijk voorbereiding en uitvoering van beleid. Al valt het onderscheid te maken, de samenhang is niet te ontkennen. Dat tegenwoordig een ruimer begrip van planning wordt gehanteerd (namelijk met inbegrip van uitvoeringsaspecten) kan (voor hen die de contextbepaaldheid van wetenschap hoog schatten) dan ook worden beschouwd als weerspiegeling van maatschappelijke ontwikkelingen: in de jaren zestig was men in planningskringen gauwer geneigd een plan 'als vanzelf' uitvoeringskwaliteiten toe te dichten; de verzorgingsstaat stond als het ware geen 'implementation gap' toe

¹²¹ Na een beschouwing over 9 mogelijke betekenissen van planning die geen van alle voor planners onderscheidend zijn komt Reade met de aanbeveling (!) het bij planning te zoeken in "concentrate upon clarifying the effects of the specific governmental interventions with which they are involved (Reade1983: 170): evaluatieonderzoek derhalve.

(Healey 1997). Planning is aldus een contingent begrip: variërend in ruimte en tijd, maar ook met een meer of minder normatieve lading¹²². Toch lijken beoefenaren van deze wetenschappelijke discipline impliciet of expliciet van mening te zijn dat planning te verkiezen valt boven het ontbreken ervan. De discussie rond de problematiek van 'denken en doen' heeft zich daarbij afgespeeld onder het gesternte dat enige spanning tussen denken en doen (voorbereiding en uitvoering, inzet en proces, vaststelling en implementatie) ongewenst is, die op de een of andere manier bezworen moet worden. Terecht of ten onrechte, het lijkt er op dat planners zich hier geroepen voelen als hulptroepen van de voorzienigheid.

In plannen en processen om tot uitvoering van die plannen te komen worden empirische inzichten op enigerlei wijze toegepast. Die zijn slechts *indirect* herkenbaar, omdat ze in een context van beleidshandelen een plek vinden. Uiteindelijk is in elk beleidsontwerp en ook in de uitvoering daarvan op enige manier een empirisch wetenschappelijke component te veronderstellen, een empirische claim zo men wil, naast eventuele morele claims en utopische, die trouwens op hun beurt ook een empirisch (toetsbaar) aspect kennen. Zaken die men nastreeft zijn niet te scheiden en niet te onderscheiden van zaken die men cognitief in meer of mindere mate beheerst¹²³, zo bleek in hoofdstuk 2. Wat men wil en wat men denkt (en doet) is met elkaar verknoot.

In de hermeneutische (institutionele) benadering van planningsprocessen wordt de (eventuele) spanning tussen denken en doen (implementatie) bezworen met een beroep op de samenhang van denken en doen, waarbij evaluatieve processen impliciet blijven: *"knowledge and value, understanding and moral positions are*

¹²² Volgens Tewdr-Jones (2001) onderscheidt 'spatial planning' zich van traditionele Britse 'regional planning' doordat het op verschillende ruimtelijke schaalniveaus betrekking kan hebben, en de betrokkenheid van stakeholders uitdrukkelijk in beschouwing neemt. Daarvoor staan Duitsland, Frankrijk en Nederland met hun ruimtelijke ordening model. Faludi (2001) verduidelijkt voor een Angelsaksisch lezerspubliek het onderscheid tussen (het Nederlandse) 'spatial policy' en 'spatial planning'. Verwijzend naar Needham noemt hij met name de (beoogde) samenhang in een ruimtelijk toegesneden maatregelenpakket kenmerkend voor 'spatial planning'. Spatial policy zou dan een meer, wat de effecten betreft, onbedoelde connotatie hebben: ruimtelijk relevant beleid, als complement op ruimtelijk beleid.

¹²³ Ruth Eaton (2001:11) meldt dat (ook) stedelijke idealen en utopieën (als ontwerp) uitdrukkelijk moeten worden gezien als abstractie van de werkelijkheid en niet alleen (of vooral niet) als nastrevenswaardige zaken. Bij (veel) economen speelt het utopistische begrip 'markt' een overeenkomstige analytische rol, zij het dat sommigen onder hen deze utopie wel als nastrevenswaardig zien.

articulated through social interaction [...] Strategic spatial planning is thus a process through which knowledge and value, rules and procedures are actively mobilized and transformed to produce new knowledge and value" (Healey 1997: 23). Planning lijkt hiermee te verdampen tot een mentaal proces.

Het onderscheid tussen inzichten en normen, al zo problematisch bij het verklaren van gedrag zoals in hoofdstuk 2 bleek, is historisch gezien contingent. Zo valt de opkomst van de sociologie met Max Webers onderscheid van normen en feiten als emancipatie vanuit morele noties, of iets dat ethiek zou kunnen worden genoemd, te construeren (Pels en De Vries (1990)). Volgens De Vries (1990) is het in de eerste plaats voortgekomen uit de institutionele scheiding tussen wetenschap en politiek/religie en in de tweede plaats uit de poging ethiek af te grenzen, waarbij Weber met 'Wissenschaft als Beruf' de grondslag legt voor het professionaliseringsproces van de wetenschap – met zijn codificering bepaald niet zonder normen en waarden! Een dergelijke analyse kan uitsluitend vanuit een beschrijvend en observerend perspectief gegeven worden. Waarnemingen kunnen slechts de contingentie en de situationele bepaaldheid van normen, waarden en inzichten openbaren. Maar dan rijst wel de vraag in hoeverre het herkennen van zo'n contingentie als feit dan wel als (impliciete) norm moet worden geïnterpreteerd. *"Waarheid en werkelijkheid [worden] niet zozeer gevonden als wel gemaakt ('geconstrueerd'), [...]waardenvrijheid [wordt] nergens aangetroffen[...], rede en macht [zijn] niet te scheiden [...]"* (Swierstra 2002: 19). Aan morele oordelen kan men zich niet onttrekken (idem: 29), net zomin als men ervan kan abstraheren, dat wil zeggen eigen maatstaven kan expliciteren (idem: 26). Dit alles (en nog meer) voert Swierstra aan om te betogen dat normatieve ethiek (in potentie) immanente filosofie, ofwel empirische filosofie par excellence is. Waarbij dit immanente voortvloeit uit het besef, dat ons bestaan zich afspeelt op een speelveld dat zich alleen laat overzien vanaf punten *binnen* dat veld (idem: 37). Wat hiervan ook zij (minder zware formuleringen lijken ook mogelijk), in ieder geval laat deze uitspraak zich interpreteren als een oproep tot voortdurende reflectie.

Natuurlijk deelt de analyse van planningsprocessen volop in deze verknoptheid van feiten en normen, waarnemingen en waarderingen. Planningsprocessen kunnen worden beschreven, er kan aan worden deelgenomen, er kan over gereflecteerd. In hoeverre is planning een normatieve opgave dan wel 'slechts' een fenomeen? Anders gezegd: wordt een beschrijvend of een appellerend perspectief gehanteerd? In rationele planning worden beide perspectieven gecombineerd.

De vraag die in dit hoofdstuk aan de orde komt is, in hoeverre rationele planning,

met zijn in hoofdstuk 3 gegeven uitbreiding van rituele aspecten die niet direct onder de tucht van het utilitair planningsconcept vallen, zich verhoudt tot andere benaderingen in het (theoretisch) discours over planning. Daartoe zullen enkele benaderingen (naar volledigheid is niet gestreefd) worden geclassificeerd naar de volgende aspecten, die uit het ontwikkelde rationele planningconcept voortkomen:

Kader 4.1 Aspecten waarop planningstheorieën beoordeeld worden

- in hoeverre wordt het planningsconcept als reflectief beschouwd (wel of niet in terugblik)?
- in hoeverre wordt planning als een routine beschouwd?
- in hoeverre wordt een context als een gegeven dan wel als een te reflecteren fenomeen beschouwd (*als* er al van een expliciet onderscheiden context sprake is)?
- in hoeverre wordt het effect impliciet of expliciet als leidend principe in de planning beschouwd en in hoeverre worden alternatieve maximes gehanteerd?

Deze vragen vloeien voort uit de verschillende posities die in het in hoofdstuk 3 ontwikkelde concept van rationele planning kunnen worden onderscheiden. Rituele aspecten worden hier echter niet expliciet in beschouwing genomen. Dat wil niet zeggen dat ze in werkelijkheid niet aanwezig zouden zijn: in projecten ontwikkelde tunnelvisies kunnen als vorm van ritualisering worden gezien, maar van een positieve bijdrage aan de effectiviteit wordt weinig vernomen.

4.1.2. Overzicht van dit hoofdstuk

Dit hoofdstuk betreft een aantal beschouwingen over planningstheorie, en biedt daarmee ook een verscheidenheid van visies van wat onder een planningstheorie is te verstaan. Er wordt een ruime interpretatie van het begrip planningstheorie gehanteerd: niet alleen ter verklaring van routines maar ook analytische oriëntaties en zelfs reflectie op de wijze waarop planologen hun discipline zouden moeten vormgeven. Deels is sprake van empirische generalisaties, deels van mogelijk veelbelovende perspectieven. Meer of minder expliciet is er van een waarnemend dan wel van een deelnemend perspectief sprake. Kortom: reflectie op het vak.

In hoofdstuk 2 is planning als een bij uitstek reflectieve activiteit ontwikkeld: reflectie op de context en gevolgen van een acte: rationele planning als onderzoeksmethode. In de voorafgaande paragraaf is planning, als object van de planologie, verkend als

een begrip met de connotatie van 'integraal', 'comprehensive', of in ieder geval 'oog voor samenhang', een betekenis die strookt met de ontwikkeling van rationele planning in hoofdstuk 2. In de strikte zin, in een deductief-nomologisch verklaringsmodel, zou planningstheorie een oxymoron zijn: als element in de verklaring wordt geen reflectie bij de handelende actor verondersteld, terwijl planning toch een bij uitstek reflectieve activiteit is. Planningstheorieën die de vorm hebben van een deductief-nomologische verklaring zijn dan ook eerder op te vatten als empirische generalisaties waarin de condities worden beschreven waarin handelende actoren tot reflectie komen dan dat die reflectie zelf onderwerp van analyse is.

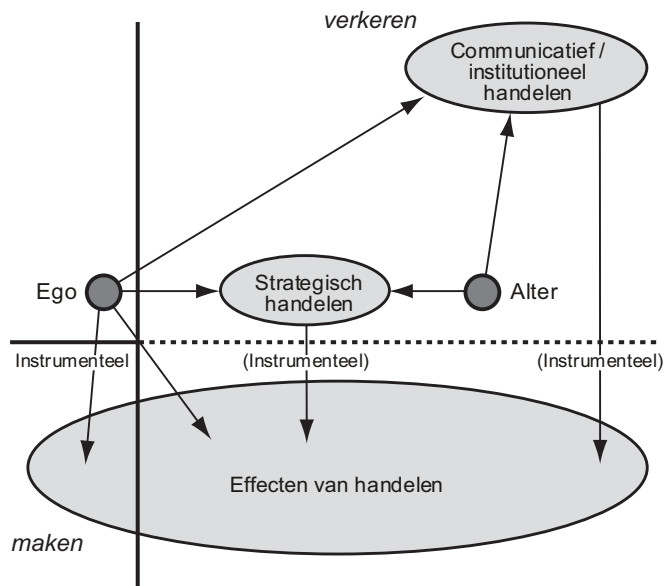
De wijze waarop de inzichten al handelend en reflecterend op handelen worden verkregen (een element in een planningstheorie) is een vraag die zich nauwelijks zinvol laat beantwoorden. Sommigen voelen zich veilig bij De Groot's empirische cyclus (De Groot 1966), anderen zullen zich gelukkig voelen bij een methodologisch anarchisme (Feyerabend 1975), een schrijver die nogal eens is misverstaan. Feyerabend schreef zijn betoog vooral als reactie op het zogenaamd natuurwetenschappelijk causaal denken (Toulmin 2001: 108). Een 'brave' Popper week inhoudelijk niet zoveel af van Feyerabends denken. Popper ontkent het bestaan van een wetenschappelijke methode, opgevat als weg die gegarandeerd tot enig succes leidt: "*There is no scientific method*" (buiten trial en error, welteverstaan, maar dat is niet een specifieke wetenschappelijke methode: die is universeel) (Popper, complete oeuvre, bijna elke bladzijde). De vraag hoe tot empirisch inzicht wordt gekomen is een metafysische vraag: er zijn slechts normatieve antwoorden op te geven, bijvoorbeeld in de zin van men moet kritisch zijn, rationeel (met de daarbij behorende reserve dat men vooral ook verstandig moet zijn), afstand nemen tot het onderwerp, men moet tot het onderwerp juist sterk betrokken zijn, men moet mogelijke verklaringen tegen elkaar afwegen op grond van een aantal nader of niet nader te noemen criteria, etcetera. Kortom: empirisch inzicht en ontwikkeling ervan is niet te voorspellen, zou dat het geval zijn, dan zou toekomstig inzicht reeds nu geformuleerd moeten zijn. Dat neemt niet weg dat een aantal indicatieve opmerkingen is te maken over de condities waaronder wetenschappelijk onderzoek floreert.

Op de een of andere manier betreffen planningstheorieën de relatie tussen denken en doen: de verhouding tussen denkbeelden en hun uitwerking, de verhouding tussen voornemen en uitvoering. Daarbij is de aanwezigheid van medesubjecten met wie communicatief, strategisch dan wel instrumenteel wordt verkeerd, alsmede de condities waaronder dat verkeren gestalte krijgt, van belang. Het is de drieslag planningssubject, -object en -context (environment) die een indeling biedt waarin de diverse opmerkingen die onder de noemer 'planningstheorie' te maken zijn en gemaakt zijn, zinvol kan worden beschreven. Klassiek is het onderscheid tussen theorieën in en van de planning, waarbij de eerste hun habitat hebben in een

objectgeoriënteerde planologiebeoefening (met één planningssubject) en de tweede passen in de naderhand opgekomen subjectgeoriënteerde visie op de discipline. Een indeling die hier sluitend op past is die in object en proces. Met het tanen van het vanzelfsprekende gezag van 'wetenschappelijk vooronderzoek' en daarvan afgeleide plannen kwamen processen (inzake de uitvoering van voornemens) in de belangstelling te staan. Tot het subjectgeoriënteerde onderzoek kan ook dat naar planningscontexten gerekend worden: deze bestaan bij de gratie van de erkenning ervan door subjecten, daargelaten of ze positief worden gewaardeerd of niet: men moet er mee omgaan. Daarnaast is het mogelijk dat subjecten zich van aspecten van een context niet bewust zijn, al beïnvloeden ze de interactie tussen subjecten wel degelijk. Figuur 4.1. geeft een schematisch beeld van de samenhang tussen de verschillende Habermasiaanse handelingstypen in termen van 'maken' en 'verkeren'. Links van de verticale lijn is sprake van slechts 1 subject, Ego, dat zich slechts met zichzelf verhoudt: Ego kan dingen doen, maar heeft niet met anderen te maken. Er is slechts sprake van instrumenteel handelen. Rechts van de verticale lijn is sprake van andere subjecten, waarmee Ego zich moet verstaan: communicatief-institutioneel, strategisch en ook instrumenteel. Vanuit beide eerstgenoemde handelings/beleids categorieën kan (en doorgaans is dat het geval of wordt het beoogd) iets te weeg worden gebracht: effecten als gevolg van verkeren van subjecten met elkaar. Dit 'te weeg brengen' kan als instrumenteel handelen worden benoemd als gevolg van strategisch en communicatief handelen. Maar instrumenteel handelen kan zelf ook als vorm van verkeren worden gezien, reden waarom de horizontale lijn rechts van de verticale lijn is onderbroken: wat er wordt 'gemaakt' is niet alleen fysiek maar kan ook het handelen van bijvoorbeeld subalternen in een organisatie betreffen: een strak marcherend peloton rekruten in een militaire setting is een voorbeeld, maar machtsverhoudingen kunnen ook subtieler doorwerken in handelen. Zo laten de effecten van het verkeren van subjecten met elkaar zich zowel zien in de fysieke wereld alsook in vormen van verkeren van subjecten met elkaar.

Daarmee is figuur 1.1, waarmee Habermas' handelingstypologie werd geïntroduceerd, enigszins uitgebreid en gespecificeerd voor in dit hoofdstuk te behandelen planningstheorieën. Te bedenken is dat het onderscheid tussen planningssubject, -object en -context niet altijd duidelijk is. Een eenvoudig voorbeeld kan dit illustreren: de vraag of doelgroepen in een beleid van gemeenten om hogere inkomens aan te trekken nu (mede)subject, object of context van planning zijn. Voor zover de doelgroepen onderwerp zijn van reflectie en er nog geen actief beleid wordt gevoerd zijn ze tot object van planning, althans van reflectie te rekenen (er wordt *over* gedelibereerd, niet *mee* overlegd); maar ze kunnen ook worden gerekend tot de context van de planning als een voor de gemeente boven de markt

Figuur 4.1. Habermas' handelingstypologie in termen van 'maken' en 'verkeren'



zwevende aantrekkelijke partij. Maar ze zijn ook als subject in beeld, omdat zonder deze doelgroep de gemeente zijn ambities niet kan realiseren, zij het dat deze ambities in eerste instantie via projectontwikkelaars worden nagestreefd: laatstgenoemden zijn gesprekspartner. Eenmaal gevestigd is de beoogde doelgroep medesubject in acties tot het bewaren van uitzichten, groenstroken en mogelijk voorheen onopgemerkte historische 'identiteitsdragende' elementen. (Mede-)subject is men, met andere woorden, in meer of mindere mate, niet in absolute zin. Contexten bestaan bij de aanwezigheid van mede-subjecten en wel of niet wederzijds gedeelde denkbeelden. Kortom: het 'verkeren' met elkaar bepaalt de wijze van onderlinge interactie. Zelfs in *projecten* kunnen subjecten en objecten soms van plaats verwisselen, bijvoorbeeld wanneer deelnemers A en B *over* de rolvulling van C delibereren en strategieën worden besproken om C hetzij binnenboord te houden, hetzij 'af te voeren'.

In overheidsmanagement is het subject-object-continuüm te herkennen in de dimensie van centraal geleide systemen via systemen met controle door onderzoek (reflectie op effecten, met inachtneming van de rol van intermediaire actoren) tot systemen met vertrouwen op zelfregulering (marktwerking met eventuele internalisering van externe effecten). Dat is de contramal van Arnsteins (2003)

bekende participatieladder: ego-alter verhoudingen in termen van zwijgen (maar wel manipuleren), inlichten, verantwoorden, inspreken en participeren.

Met de dubbelzinnigheid van het onderscheid in subject, object en context is het onderscheid tussen onderzoek *van* en *in* de planning eveneens niet in alle gevallen strikt te hanteren: plannings- en beleidsprocessen bestaan bij de gratie van de inzet van actoren die (ook in centraal geleide systemen) hun eigen interpretatie aan allerlei uit te voeren maatregelen geven, die kunnen afwijken van die van de sturende autoriteit (Van Gunsteren 1976). Planningsobjecten zijn sterk 'bepaald' door wat hun directe beheerders voor passend houden, en daarmee zijn die beheerders mede-subject in het beleidsproces. Door reflectief gedrag worden planningssubjecten zichtbaar in een centraal geleid systeem¹²⁴. Aan de andere kant kan een centrale autoriteit zelf zich verplichten tot maatregelen over te gaan die ook door derden hadden kunnen worden uitgevoerd, zodat verschillende planningssubjecten zich samenvatten tot één. Te denken valt aan het deconcentratiebeleid van de rijksoverheid van de jaren zestig en zeventig van de twintigste eeuw, waarbij tal van administratieve functies naar perifere gewesten zijn overgebracht (Rijksdienst voor het wegverkeer naar Veendam, CBS naar Heerlen, Postgiro naar Leeuwarden, PTT naar Groningen enzovoort). Dit beleid kan op verschillende manieren worden geïnterpreteerd. Bijvoorbeeld als een voorbeeld voor andere subjecten om de periferie van Nederland in serieuze overweging te nemen als vestigingsplaats, met de overheid als positieve referentie een toepassing van referentiegroepengedrag à la Merton. Maar het kan ook worden geïnterpreteerd als laatste middel om nog wat van het deconcentratiebeleid te maken. Het industrieel bedrijfsleven had zijn aandeel in de jaren vijftig al geleverd en bevond zich daarna in een proces van heroriëntatie en herstructurering. Alleen van rijkswege viel nog wat substantieels te verwachten. Omdat het imago en daarmee de potentie als positieve referentiegroep van het kabinet Den Uyl bij particuliere ondernemers niet overweldigend was (Bleich 2008: 293 e.v.), is een interpretatie van het decentralisatiebeleid in termen van overheid als referentiegroep niet sterk. Ook Mastops concept van *handelingsruimte* (Mastop 1987: 318 e.v.) als object van planning, waaraan zowel een machts- als een wilsaspect is te onderscheiden illustreert de geringe rigiditeit van het onderscheid tussen theorieën in en van de planning. Objecten zijn niet alleen te manipuleren zaken, maar vooral ook onderwerp van reflectie bij subjecten: hoe wenst dat subject (eventueel in meervoud) zich tot het planningsobject te verhouden. De Roo (1999) werkt dit uit

¹²⁴ Benaderingen in termen van hybriden en cyborgs negeren het strikte onderscheid tussen object en subject; de prijs is de arbitraire begrenzing van dit soort systemen.

in de toepassing van het concept complexiteit in 'planninggericht handelen' waarbij het de mate waarin meer of minder eenduidige verbanden tussen planningssubjecten en -objecten de oplossingsrichting bepalen van zich voordoende vraagstukken. Het maken van die keus is echter wel weer aan het planningssubject die zich oriënteert op een complex beleidsveld. Het onderscheid in planningssubject, planningsobject en planningsenvironment is daarmee een zaak van accenten, van abstracties en stileren, en daarmee ook van geleidelijke overgangen.

In de analyse van het verkeren van planningssubjecten met elkaar onderscheiden Salet en Faludi (2000: 7) drie perspectieven: institutioneel, communicatief en interactief. In de institutionele richting wordt gelet op onderliggende zich ontwikkelende normatieve patronen van sociale verwachtingen; issues zijn de legitimering en inbedding van planning in het beleid, en daarnaast de constitueren van verder liggende waarden als duurzaamheid, ruimtelijke kwaliteit en andere planologische eigenaardigheden in het beleid. Bij het communicatieve perspectief gaat het om zaken als gedeelde normen en waarden, eventueel ook (kartografische) beelden en metaforen, en de wijze waarop deze de planningsdiscussies structureren, inclusies zaken als framing en reframing: naar hun signaalfunctie 'werkende' aspecten in een discours: de discussie wordt niet geanalyseerd naar de geldigheid van de in het geding gebrachte argumenten, maar naar de 'primitievere' signaalfunctie. Planningdoctrines spelen hier ook een rol. Tenslotte gaat het bij de interactieve benadering om zaken als strategisch handelen in een pluricentrische context (Salet en Faludi 2000: 7-9).

De verwantschap met het Habermasiaans perspectief op handelingscategorieën dringt zich op, al is er wat voor te zeggen communicatief handelen en institutionele analyse, zoals al in hoofdstuk 3 is uiteengezet, als twee zijden van dezelfde medaille te zien. Contexten van handelen bestaan bij de gratie van de erkenning van die contexten. Zo ze voor het handelen al geen convergerend effect hebben, hebben ze dan toch in ieder geval een kaderstellend effect. Begrip van consensusvorming is wellicht eerder vanuit zich vernauwende kaderstellingen dan vanuit het 'vrijwillig' convergeren van individuele preferenties te verkrijgen.

In termen van communicatieve planning geïnterpreteerd suggereren de theorieën *in* de planning een overtuigingskracht die vrijwel nimmer aanwezig is. Te vaak wordt een beroep op gedeelde inzichten, verkregen door wat wetenschappelijk onderzoek wordt genoemd, in de weg gezeten door divergerende belangen en waardenoriëntaties van betrokken subjecten, alsmede door onvoldoende 'objectiviteit' van wat wetenschappelijk onderzoek moet en kan heten. Hier stuit het

programma van Habermas met zijn communicatief handelen als maatschappijkritiek op zijn grenzen: enerzijds lijkt in het kader van een 'herrschaftsfreie Diskussion' de leefwereld gerationaliseerd te kunnen worden aan de hand van de drie geldigheidsaanspraken waarheid, juistheid en waarachtigheid, aan de andere kant valt juist met betrekking tot deze zaken een bandbreedte van interpretaties waar te nemen, die het bezwaarlijk maakt 'de' leefwereld als realiteit in plaats van als ideaal te zien. De oplossing is een continuüm: de samenleving moet zowel als leefwereld alsook als systeem worden geïnterpreteerd (Heyse 1999: 334 e.v.). Habermas veronderstelt op grond van zijn geldigheidsaanspraken een voortgaande modernisering van de leefwereld. Maar conceptualisering van leefwereld en systeem als *analyseperspectieven* (respectievelijk vanuit rationele coördinatie (communicatief handelen op grond van gedeelde waarden) en empirische coördinatie (strategisch handelen op grond van eigenbelang) doet de vraag rijzen in hoeverre Habermas met zijn moderniseringsthese niet willens en wetens afziet van door belangen gestuurde 'empirische' inzichten in deze leefwereld/dit systeem. Anders gezegd: er zit een ironisch element in het leefwereldbegrip: als product resultaat van mogelijk niet belangeloos werkende maatschappelijke krachten, tegelijkertijd ook een referentie voor communicatief handelen als een gegeven en niet manipulatief geacht geheel voor betrokkenen. Dit is ook herkenbaar bij het 'wegen' van resultaten van onderzoek in de planning: naar hun herkomst mogelijk 'besmet', maar daarom niet per definitie onwaar in de bevindingen!

Objectgeoriënteerde theorieën doen een expliciet appèl op het overwegen van empirische inzichten. Maar ze kunnen ook laboreren aan schijnobjectiviteit, en mogelijk tegen beter weten in abstraheren van materiële en immateriële belangen van deelnemers in het planningsproces. Een oplossing is daarvoor echter niet. De theorieën in de planning hadden hun habitat vooral in contexten waar centrale sturing de vraag naar manipuleerbaarheid of beïnvloedbaarheid stelt. Die beïnvloedbaarheid betreft dan echter wel het planningsobject, en niet het planningssubject. Dat wordt geacht autonoom te handelen, eventueel door goede redenen (uit onderzoek) geleid, terwijl het planningsobject speelbal is van allerlei door de onderzoeker onderscheiden factoren. Met deze inzichten wordt te voeren of uitgevoerd beleid verantwoord/(gerationaliseerd). Object-georiënteerde onderzoeken *behoeven* echter niet per se aan centrale sturing gebonden te zijn. Met het plaatsen van onderzoek op afstand van het direct verantwoordelijk bestuur is een (institutionele) stap gezet naar grotere 'objectiviteit'.

Samengevat: planning, als reflectie op beleid/handelen, kent zowel de dimensie van het object (onderzoek in de planning) als die van het proces (verkeren met mede-

subjecten: onderzoek van de planning); de twee zijn echter niet geheel en al onafhankelijk van elkaar: zaken als planningsruimte, het besef van bepaaldheid door historische processen en actuele condities enerzijds en (veronderstelde) vrijheid van handelen anderzijds spelen een rol.

Aldus valt een aantal domeinen te onderscheiden waarin zich planningstheorieën hebben ontwikkeld. Neemt men de *context als gegeven* en veronderstelt men daarin *keuzevrijheid* dan is de beslissingsgerichte planningstheoretische oriëntatie een voor de hand liggende optie. Met het ter discussie stellen van die context verschuift het perspectief van planning als 'te rationaliseren beslissing' naar 'planning als uitgevoerde routine'. De ontwikkeling van de planoloog Faludi is hier illustratief. Hierop wordt in 4.2.1. ingegaan. Aanvankelijke verschillen tussen de zogenaamde Nijmeegse en Amsterdamse school van planologiebeoefening en ook de daarna ontwikkelde consensus weerspiegelen een ontwikkeling tot een visie op planning als regelgeleid proces, waarbij denken en doen zich op enige wijze met elkaar verhouden (o.a. Mastop 1987, Dekker en Needham 1989, Alexander en Faludi 1990). Opmerkelijk is daarbij dat beide benaderingen zijn te plaatsen onder de noemer 'verwetenschappelijking van de planning', ze refereren uitdrukkelijk naar noties en concepten uit de wetenschapsfilosofie, met name het *paradigmabegrip*¹²⁵. Aanvankelijk was er aan Amsterdamse kant, met zijn beslissingsgerichte benadering, sprake van een duidelijk onderscheid van denken en doen, terwijl daar aan in Nijmegen minder zwaar werd getild; Amsterdam is daarin allengs meegegaan. Is naar de jaren gerekend het een discussie uit een voorbije tijd, en mogelijk 'typisch Nederlands' (wat daar ook mis mee moge zijn), naar de inhoud is het een discussie die nog steeds licht kan werpen op de vraag wat planologen te berde brengen wanneer zij over planning reflecteren: uiteindelijk is de vraag of planning een normatieve opgave is dan wel een (slechts) empirisch te benaderen en in een context te interpreteren fenomeen. Dat is ook het dilemma waar Van Vught zich voor ziet gesteld: zijn poging om een experimentele planningstheorie te ontwikkelen wordt in 4.2.2. behandeld als voorbeeld van een benadering waarin de context niet of nauwelijks ter discussie wordt gesteld.

Dit geldt ook voor zogenaamde theorieën *in* de planning, objectgerichte analyses die eventuele toepassing niet in termen van context ter discussie stellen: of de

¹²⁵ Ook de klassieke objectgerichte benadering, met een sterke nadruk op wetenschappelijk vooronderzoek en abstraherend van mogelijk uiteenlopende belangen van diverse planningssubjecten, valt als een referentie naar wetenschapsbeoefening te interpreteren.

overtuigingskracht is te gering, of de relevantie onvoldoende helder, maar contextfactoren als *zodanig* komen niet in beeld. De 'rationele' setting staat niet ter discussie. In 4.3 wordt de doorwerking van deze typen onderzoek belicht. Hier is sprake van een denkkader dat door Schön (1982: 351) is omschreven als 'technisch-rationeel', een eendimensionaal systeem waarin 'kennis' of 'inzicht' wordt overgedragen aan de 'praktijk'. Opvallend is dat 'variabelen' die van invloed zijn op de overdracht worden benoemd in termen van attitudes en rolopvattingen van de interacterende partijen of karakteristieken van de uitgevoerde analyses. De interactie zelf blijft een 'black box'. Dat er met het onderscheiden van verschillend roldragers *impliciet* wel van een context sprake is wordt volledigheidshalve opgemerkt. Uiteindelijk resulteert deze paragraaf in beschouwingen over 'de' rol van de planoloog, ofwel de speciale status van de beroepsgroep der planners die mogelijk een missie hebben te vervullen. Analyse van de verschillende inzichten richt zich op de herkomst ervan of de vorm waarin ze zijn verpakt. Daarmee is eerder de signaalfunctie dan de argumentatieve functie van de taal in beeld: een Wereld 2 benadering (samengevat: een benadering in termen van percepties) voor zover die niet de inhoud maar de verpakking en de afzender centraal stelt.

Welbeschouwd geldt dit laatste ook voor de in 4.4 behandelde analyses die het eendimensionale technisch-rationele karakter van de 'overdracht' van inzichten achter zich laten: hier wordt een communicatief perspectief geschetst, niet in Habermasiaanse zin, maar in de zin van het 'sturen' van discussies, discoursen: 'framing'. Uitdrukkelijk staat hier de context centraal, de analyses richten zich op de vraag hoe de transmissie van inzichten verloopt en hoe deze is te beïnvloeden. Daarbij blijven de inzichten *als zodanig* buiten discussie. Zaken als 'framing' kunnen daarmee een manipulatief karakter krijgen, zo ze dat al niet van nature hebben – het is nu eenmaal lastig, zo niet onmogelijk, een 'normale' situatie van een beïnvloede situatie te onderscheiden. In de handen van een zelfbenoemde maatschappelijke elite van planners is 'framing' een risico.

4.2. Verwetenschappelijking van planning

In deze paragraaf komen met name twee schrijvers aan bod: Faludi en Van Vught. Faludi in de eerste plaats omdat hij vooroefde in reflectie over planning als wetenschap. Van Vught is interessant omdat hij een poging doet een expliciete (verklarende) planningstheorie te ontwerpen, die de tot dan toe vigerende planningsmethodologische opmerkingen, normatieve uitspraken, achter zich moet laten.

4.2.1 Faludi's ontwikkeling van beslissingsgericht naar context-georiënteerd planoloog

Wetenschap en planning, voorzover al te onderscheiden, kunnen worden geacht gemeenschappelijke wortels te hebben (o.a. Dijksterhuis 1977, Russell 1995). Tussen planning en onderzoek zijn verschillende overeenkomsten aan te geven (Faludi 1978) en men kan zelfs van mening zijn dat planning een vorm van onderzoek *is* (zoals in rationele planning bijvoorbeeld). Als in de wetenschapsfilosofie dan een concept als het paradigma wordt ontwikkeld kan worden verwacht dat dit op zeker moment ook in planningscontexten zal worden getransponeerd. Dat heeft een relatief bescheiden begin. Faludi (1982) onderscheidt drie benaderingen in de planning: de objectgerichte, de beheersingsgerichte en de beslissingsgerichte benadering. Het is met enige terughoudendheid dat Faludi behalve over benaderingen hier (ook) over paradigma's spreekt. Naar eigen zeggen niet in de laatste plaats, omdat een 'neutrale' presentatie van benaderingen (en dus enig oordeel terzake van mogelijke (on)verenigbaarheid) een hersenschim is. Maar hoe zal men een betoog houden en *niet* een oordeel hebben over wat men beoogt te poneren, zeker als het een reflectief begrip betreft als een paradigma? Ook het transponeren van het begrip van een onderzoekscontext naar een planningscontext doet hem (aanvankelijk) aarzelen het begrip paradigma te gebruiken, omdat het, in zijn woorden, "*niet gaat om een zienswijze op een stukje realiteit, maar om een handelwijze in de planning*" (Faludi 1982: 19, 20). Vanuit planningstheoretisch perspectief valt hier een doorschemeren van de incompatibiliteit van de objectgerichte en de beslissingsgerichte benadering te proeven, of misschien is het beter te spreken van incomptabiliteit tussen theorieën *van* en *in* de planning; maar ook zou, afgezien van de wel wat erg korte typering van het begrip 'paradigma', opgemerkt kunnen worden dat Faludi suggereert dat 'handelwijzen in de planning' geen visie op de realiteit zouden kunnen representeren¹²⁶ – voorwaar, voor discussie vatbaar. Daarbij kent het paradigmabegrip veel betekenissen (Masterman 1974).

Faludi's planningsparadigma's corresponderen met even zo vele visies op de

¹²⁶ Overigens heeft de aarzeling van Faludi om van paradigma's te spreken, hem er niet van weerhouden de Engelstalige pendant van zijn artikel 'Three paradigms in planning theory' te noemen, waarmee de discussie, of er sprake is van een zienswijze dan wel een 'stukje realiteit', niet behoeft te worden gevoerd.

verhouding van denken en doen, of onderzoek en beleid. In de *objectgerichte benadering* staat onderzoek centraal; goed onderzoek kan heel wat vervelende maatregelen uitsparen, zo is de gedachte, of kan in de plaats treden van een stringente 'planning and control'. Impliciet wordt – met de hedendaagse bril van communicatieve planning op – een *beroep* gedaan op het gezonde verstand (namelijk om zich goed te oriënteren op het object) om zaken gedaan te krijgen. Dat niet altijd duidelijk is wat 'goed' is in deze context, en dat het onderzoek wel een begin maar geen einde kende, zodat onderzoeksuitkomsten niet altijd *relevant* behoeven te zijn, zijn enkele minpunten. Bij de *beheersingsgerichte benadering* is het zaak, controle te krijgen over het planningsproces door allerlei stimulansen te verschaffen aan die actoren, die voor de uitvoering van de maatregelen noodzakelijk zijn. Deze benadering stelt de uitvoering centraal. Er is enige overlap met de objectgerichte benadering, in die zin dat men het planningsobject als zodanig centraal stelt, maar men is minder bekommerd om het (gebrek aan) inzicht er in. Tenslotte is er de *beslissingsgerichte benadering* die zich net als de objectgerichte benadering minder gelegen laat liggen over de uitvoering van planningsvoornemens maar meer over de goede voorbereiding daarvan. Uitvoering zou daaruit 'als vanzelf' moeten voortvloeien, althans, uitvoering is niet een expliciet probleem in deze visie op planning – ook hier wordt met een beroep op het gezonde verstand, en dan niet in termen van objectdeskundigheid maar in termen van een rationeel te doorlopen proces – gehoopt (en impliciet bepleit) dat de uitvoering van plannen geen probleem zal blijken te zijn.

Schema 4.1. Relatieve accenten op voorbereiding en uitvoering van beleid/planning in Faludi's drieslag van planningsbenaderingen

	Objectgericht	Beslissingsgericht	Beheersingsgericht
Voorbereiding	++	+	-
Uitvoering	-	+/-	++
Beroep op:	Inzicht	Rationaliteit	Stuurbaarheid

Bij het 'verwetenschappelijken' van het planningsbegrip (om het aldus robuuster te maken, om dan ook te kunnen worden ingezet bij het overbruggen van de kloof tussen denken en doen) heeft Faludi zich aanvankelijk sterk op Popper georiënteerd. De vroege Faludi wenste planning een uitgesproken wetenschappelijke status te geven en deed dat door parallel aan Poppers falsifieerbaarheids criterium voor

empirische wetenschappen het criterium van rationaliteit van planning te ontwikkelen (Faludi 1978). Uitdrukkelijk koos hij niet voor falsifieerbaarheid omdat toepassing van het falsifieerbaarheids criterium op plannen weinig ter zake was. Weliswaar schrijft Faludi het in zijn 'Critical rationalism and planning methodology' (1986) toe aan het bijzondere (in plaats van algemene) karakter van plannen, opgevat als proposities, maar dat is niet zo relevant. Bijzondere (singular) proposities, bijvoorbeeld "Er staat in deze kamer een kapotte computer" zouden een theorie (of tenminste een universele uitspraak: "computers gaan niet kapot") zeer goed kunnen falsifiëren, en dat zou ook denkbaar kunnen zijn voor plannen. In feite veronderstelt het falsifieerbaarheidsbeginsel het kunnen formuleren van bijzondere (singular) basic proposities, waar te nemen standen van zaken (Popper 1972: 102). Popper ging het in zijn 'Logic of Scientific Discovery' om de falsifieerbaarheid (toetsbaarheid) van *algemene, universele* uitspraken, en dat is omdat *die niet verifieerbaar* zijn. De vraag is te stellen wat men zich bij verifieerbaarheid (of falsifieerbaarheid) van een plan – dat (ook) een descriptieve uitspraak is – zou moeten voorstellen, bijvoorbeeld dat het niet haalbaar zou zijn, hetzij om redenen van de beleidscontext, hetzij omdat het fysiek onmogelijke wordt gevraagd, omdat het inherente strijdigheden bevat. Zo'n benadering zou uiteindelijk aan het zelfde euvel laboreren als een aanpak die er op uit is handelwijzen te falsifiëren, omdat wordt voorbijgegaan aan het regelgeleide karakter van handelingen (2.3.4). Plannen zijn te beoordelen op de mate waarin ze passen in een context, zoals ook handelingen in een regelgeleide context op hun passendheid worden beoordeeld. Overigens heeft Faludi in zijn 'A decision-centered view on environmental planning' (1987) erkend, dat hij in een eerdere publicatie, Planning Theory (1973) wel degelijk op zoek is geweest naar een "*positive theory of planning*", een empirisch toetsbare (procedurele) planningstheorie, al schrijft hij dat behoedzaam op in termen als "*a model as a tool [which can] help us in building such a theory*". (Faludi 1973: 21) Dit streven karakteriseert hij later (Faludi 1987: 83) als een "*digression*". Planningstheorie heeft dan bij hem een formele, conceptuele (dat wil zeggen 'lege', in ieder geval niet-empirische) betekenis, en heeft een methodologisch, en 'aanbevelend', dus appellerend karakter. Uitdrukkelijk richt hij zich op vragen die te maken hebben met de rechtvaardiging van het handelen, van het beleid, en het is dan ook te begrijpen dat hij zich op procedures richt. Zijn 'theorieën' zijn niet inhoudelijk, maar formeel. Zijn beslissingsgerichte benadering kan worden beoordeeld als een pleidooi voor rationaliteit, voor het nemen van verantwoorde beslissingen, met als uiteindelijk doel: 'human growth' (Faludi 1973: 35-53). Dit begrip wordt door Faludi 'gevuld' in termen van een vergroting van de controle over zichzelf en zijn omgeving, zowel fysiek als sociaal. Uiteindelijk gaat het bij planningstheorie om meta-planning, bewustwording van de structuur en processen van planning en in die termen is het

'human growth' waar meta-planning naar streeft (zonder dit doel als zodanig te kunnen omschrijven). Zijn opmerkingen over de spanning tussen denken en doen zijn te kenschetsen als evenzovele aanbevelingen - ze hebben een sterk normatief karakter. Hij redeneert vanuit het perspectief van de deelnemer die zijn ideeën in het planningsproces verwerkelijk wil zien. Er is sprake van een normatieve plannings'theorie' (Faludi 1978: 18).

Ten aanzien van Faludi's onderscheid van planning in drie verschijningsvormen zijn in de loop der tijd allerlei mitigerende opmerkingen gemaakt. Om te beginnen heeft Faludi (1984) zelf aangegeven dat de 'procedure planoloog' nooit heeft bestaan, evenmin als de inhoudelijke. Verder is de discussie tussen de beslissingsgerichte benadering en de handelingsgerichte benadering, zoals die zou zijn gerepresenteerd in de verschillen in planologie-opleidingen tussen Amsterdam en Nijmegen, beëindigd. De handelingsgerichte benadering valt te omschrijven als een variant op de (partiële) beheersingsgerichte benadering. Wordt in de laatste planning gedefinieerd als *"het aangeven van overheidsmaatregelen ter beheersing van bepaalde maatschappelijke processen"* (Faludi 1982: 30), de handelingsgerichte benadering *"behandelt de vraag hoe de ruimtelijke orde beïnvloed kan worden door ruimtelijke maatregelen en hoe maatregelen gekozen en geïmplementeerd moeten worden om de gewenste ruimtelijke orde te bereiken"* (Faludi 1996: 39). Deze formulering van een (invoelende) waarnemer correspondeert wel in grote lijnen met die van de deelnemer: Dekker en Needham (1989: 1-12) gaan uitdrukkelijk niet uit van de voorbereiding maar van de uitvoering van beleid: *"Immers middels [!] feitelijke maatregelen manifesteert zich uiteindelijk het beleid t.o.v. de omgeving"*. In de woorden van Mastop bestaat het verschil tussen de Amsterdamse (beslissingsgeoriënteerde) en de Nijmeegse (handelingsgeoriënteerde) richting hieruit dat de eerste voortkomt uit planningsmethodologische reflectie, terwijl de tweede de kritische reflectie op de Nederlandse planningspraktijk tot oorsprong heeft (Mastop 1987). De eerste is daarmee, in de woorden van de Nijmegenaren Dekker en Needham, *"op zoek naar een normatief kader voor planning in de vorm van een methodologie"*, terwijl de Nijmeegse richting *"onder andere een analytisch kader [...] biedt om substantiële kennis toe te passen in de planologische praktijk"*. Moge dit op het eerste gezicht vibreren lijken op de vierkante centimeter (met dank aan L. Bak), alsof immers een normatief kader geen analytisch vermogen zou hebben, terwijl ook de zinsnede 'onder andere' aanleiding biedt tot het veronderstellen van enigszins gekunstelde verschillen, Needham (1985) legt er in de NIROV/SRPO publicatie die is verschenen naar aanleiding van Mastops proefschrift nog een schepje bovenop door expliciet de Nijmeegse handelingsgeoriënteerde richting te confronteren met Faludi's planningsbenaderingen. Hij benadrukt dat de

laatste planningsbenaderingen zijn, geen benaderingen van ruimtelijke planning en ordening, waarmee hij het verschil tussen norm en feit nog eens benadrukt. Hij komt vervolgens tot de conclusie dat Faludi's drie benaderingen in de *praktijk* van de ruimtelijke ordening elkaar niet zouden moeten uitsluiten maar aanvullen, waarmee hij een voorschot neemt op Voogds pleidooi voor een zogenaamde proportionaliteitstheorie (Voogd 1986), waarin de drie paradigma's figureren als dimensies¹²⁷ die de ruimte definiëren waarbinnen planning bedreven wordt of geanalyseerd (begrepen) kan worden¹²⁸. Overigens beschreef ook Van Vught reeds in 1982 planning als de combinatie van inzichtvorming, besluitvorming en actie, alsmede de onderlinge afstemming tussen deze drie (Van Vught 1982: 37).

Mastop (1987: 23) ziet tussen wetenschapsmethodologie en planningsmethodologie een cruciaal verschil. De eerste betreft verklaren (beschrijven, voorspellen) en het tweede beïnvloeden, aldus deze schrijver. Daar is wel *iets* op af te dingen. Door reflectief gedrag kunnen verklaringen hun geldigheid verliezen. En dat *anders* dan bij wetenschappelijk onderzoek het planningssubject zichzelf in de beschouwing betreft (Mastop 1987: 23) valt ook wel te betwisten. Want ook onderzoek zonder zelfreflectie kan geen (goed) onderzoek heten, al was het maar dat in stelling gebrachte hypothesen tot reflectie noodzaken. Mastop moet echter worden toegegeven dat denken en doen aan elkaar te relateren zijn, maar moeilijk onder iets overkoepelends te verenigen. Dat Faludi vanuit de procedurele kant voor rationaliteit als leidend principe koos en Mastop, vanuit zijn substantiële kant voor effectiviteit, is dan ook te interpreteren als het voor de hand liggende gevolg van een verschillende uitgangspositie. Mastop benadert planning als handelingsroutine, de (vroege) Faludi ziet planning als een opgave. Het is het waarnemersperspectief tegenover het deelnemersperspectief, de beschrijvende benadering versus de normatieve. In een beschrijvend perspectief is een zaak als 'willen beïnvloeden' (participeren) iets van een andere categorie.

Het paradigmabegrip, als min of meer expliciete code waaraan 'goed', 'degelijk', zij

¹²⁷ Met dien verstande dat Voogd spreekt van de ruimtelijke dimensie, de handelingsdimensie en besluitvormingsdimensie. Het onderscheid met object, beslissing en beheersing is aanwezig, maar overbrugbaar, bedenkend dat de handelingsdimensie in meer of mindere mate beheersing impliceert (en omgekeerd).

¹²⁸ Nog eerder (z.j: 548) beschreef Voogd planners in termen van "*analyst, synthesizer, visionist and administrator*" alsmede combinaties daarvan. Kortom: planning is een veelvormig verschijnsel, wat ook "*de rol van onderzoek*" een problematische uitdrukking doet zijn.

het bepaald niet 'grensverleggend' of 'revolutionair' onderzoek voldoet, is door Faludi opgepakt, niet alleen met zijn al genoemde 'planning paradigms', maar later ook op een wat verdergaande manier, waarbij hij ook een wat andere wending aan het begrip geeft. In navolging van Kuhn en anderen ziet hij dan het paradigmabegrip niet meer (alleen) als een visie op de werkelijkheid, maar als een handelingsroutine, onder het motto: 'science is what scientists do'. Hij en Alexander transponeren het paradigmabegrip, ervan uitgaande dat "*It is now generally agreed that the separation between science and other human activities is an artifact of an obsolete positivism (Andersson 1984)*" (Alexander & Faludi 1990: 18) van een wetenschappelijke naar een praktische context¹²⁹. Beoefening van wetenschap zou slechts een variant zijn op het algemene begrip 'handelen', waarmee paradigma's ook van toepassing te verklaren zijn op het handelen zelf. Handelen wordt dan als een routine opgevat. Alle prudentie die Faludi nog had bij het hanteren van het paradigmabegrip in zijn planningsbenaderingen is hier verdwenen. Hij heeft zich geheel en al overgegeven aan Kuhns visie op wetenschapsontwikkeling als handelingspraktijk en gaat opnieuw (en nu uitdrukkelijk!) een empirische inhoud geven aan zijn planningstheoretische visie.

Alexander en Faludi hebben een tamelijk empiristisch idee van paradigma's en daarmee ook van doctrines. Naar hun opvatting is een 'goede' planningsdoctrine voorwerp van rationele evaluatie en deze correspondeert (dan ook) met 'de' werkelijkheid. (Alexander en Faludi 1990: 19, 20). Erg onderscheidend is dit niet want dit gaat voorbij aan Kuhn's visie dat elke theorie (als representatie van een paradigma) zijn eigen werkelijkheid creëert. Bijgevolg geldt dit ook voor doctrines. 'Corresponderen' is in dezen een hoogst vaag begrip. Aan het eind van hun artikel nemen zij afstand van de correspondentie-claim: een doctrine wordt daar, in navolging van Giddens, beschouwd als een structurerend principe, een visie waarmee men de werkelijkheid beschouwt, of wellicht zelfs construeert. Als referentie in het planningshandelen vinden ze door de tijd heen hun representaties in doctrines als van het CIAM of in de truc van de jaren zeventig waarbij doelstellingennota's werden ingezet als bezwering van niet bij voorbaat convergerende belangen (Buit 1978: 231).

Korthals Altes (1995: 37, 39) leunt in zijn beschrijving van planningsdoctrines sterk

¹²⁹ Deze verwijzing naar Andersson is hoogst merkwaardig, daar deze in zijn 'Creativity in science and politics' nergens ook maar refereert aan enig 'obsolete positivism'. Wat hij wel doet is de veronderstelde scheiding van feiten en normen beschrijven en waarschuwen voor scepticisme en relativisme in dezen, en, in de beste Popperse tradities, pleiten voor een 'criticist frame'.

op het paradigma-begrip. De vergelijking (namelijk van planningsdoctrines met paradigmata) lijkt bij hem op de loop te gaan met het planningsdoctrine-begrip zelf. Wanneer er geen duidelijke doctrine is, wordt dat vergeleken met Kuhns omschrijving van onrijpe wetenschappen die nog geen eigen paradigma hebben. Tegelijk worden ontwikkelingen in het doctrinebegrip begrijpelijk gemaakt met het feit dat evolutionaire ontwikkelingen van paradigmata ook mogelijk zijn: *“De wetenschapsdynamica heeft zich sinds Kuhn en Lakatos verder ontwikkeld”* (Korthals Altes 1995: 39). En dit alles om de stelling te onderbouwen dat *“Een planningssubject zonder planningsdoctrine daarom niet geschikt [lijkt] om iets van de grond te krijgen”* (Korthals Altes 1995: 37). Met andere woorden: de wetenschap wordt er bij gehaald om de kloof tussen denken en doen te dichten, door ‘doen’ met een ‘wetenschappelijk sausje’ te begieten. Bij planning wordt de verhouding tussen voorbereiding (in ruime zin) en uitvoering aldus empirisch bezworen. Aanwezigheid van een heldere planningdoctrine / -paradigma wordt door Faludi en van der Valk (1994) als een teken van rijpheid van de discipline beschouwd, waarmee op zijn minst de *indruk* wordt gewekt dat niet discussie, maar consensus het hoogst bereikbare in deze tak van wetenschap is – maar bedacht moet worden dat zij het doctrinebegrip, ondanks verwijzingen naar de wetenschapsfilosofische noties als het paradigmabegrip uiteindelijk toch zien in de context van het praktisch ruimtelijk beleid.

Welbeschouwd is het paradigmabegrip niets anders dan een achteraf codificeren van opvattingen, problemen en hun oplossingswijzen die als geëigend of relevant gelden in een bepaalde wetenschappelijke discipline. Paradigma’s (wetenschappelijke handelingsroutines) zijn zo referenties of zelfs waarden in het cultuurpatroon, tijdgebonden, in het sociaal systeem van wetenschapsbeoefenaren. Tegelijk geeft dit ook aan waarom Popper van het begrip niet bijster gecharmeerd was. Een *beroep* op een paradigma is immers niets anders dan een verlegenheidsoplossing in een wetenschappelijke discussie: “we hebben het altijd zo gedaan”, of: “gezaghebbende auteurs als X en Y doen het ook zo”. Hier doet zich een opvallende parallel voor met het rationaliteitsbegrip: ook dat kan nooit een argument zijn in een discussie die de vorm heeft van “het is rationeler zus te denken dan zo”. Gesteld in termen van Wereld 2 en 3: Popper plaatst paradigma’s (meer of minder) in Wereld 2, waardoor ze bezwaarlijk ter discussie kunnen worden gesteld. Ze hebben een dispositionele werking ten aanzien van denkwijzen en staan daarom niet aan enige reflectie bloot. Paradigma’s markeren voor Popper het begin van een relativistische wetenschapsbeoefening¹³⁰. Al zou Popper de laatste zijn om te zeggen dat hij de

¹³⁰ Popper positioneert paradigma’s (met hun dispositionele werking voor anderen)

waarheid in pacht heeft, bij voorbaat erkennen dat ‘alles’ in zijn culturele context moet worden gezien is als opmerking even waar als redundant en ontoetsbaar. De neerslag van Poppers ruzies met Kuhn en vooral Lakatos zijn hier welsprekende getuigen. Popper is uiterst duidelijk als hij schrijft over ‘The myth of the framework’ (1994): het veronderstellen van een gemeenschappelijke kader, zo men wil paradigma als basis voor een rationele discussie is niets anders dan het cultiveren van relativisme en het willens en wetens uitsluiten van discussie met mensen die door traditie of anderszins over een ander ‘framework’ zouden beschikken.

Terzijde: dit spoort redelijk goed met Rorty’s anti-foundationalism, waarbij beroepen op meeromvattende maatschappijvisies in (praktische) discussies als improductief worden afgewezen. *“So philosophy, as the explanation of the relation between such an order [antecedent and given to us] and human nature is not relevant either. When the two come into conflict, democracy takes precedence over philosophy”* (Rorty 1996: 192). Daarmee is Rorty’s anti-anti-etnocentrisme geheel in lijn: *“It urges that ideals may be local and culture bound, and nevertheless be the best hope of species”* (Rorty 1996: 208). Ook Rorty’s afkeer van de idee van wetenschap als een spiegel der natuur (Science as the mirror of nature) vindt zijn parallel in Poppers gedachte dat wetenschappelijke inzichten niet worden *gefundeerd* (Hacohen 2002: 2, 3). Deze parallelen zijn des te opmerkelijker omdat Rorty een ‘echte’ Kuhniaan is. Maar mogelijk zijn ze ook te interpreteren als gebrek aan samenhang in Rorty’s visie. Enige tendentieuzeheid is aan Rorty’s ‘Mirror’ niet vreemd.

Aldus valt een ontwikkeling in Faludi’s denken te signaleren van een Popperiaans naar een Kuhniaans¹³¹ denkend planoloog. Is hij aanvankelijk nog wat terughoudend bij de hantering van het begrip paradigma, allengs legt hij de aarzelingen af en gaat hij voluit voor de betekenis van paradigma als handelingsroutine: ‘planning is what planners do’, parallel met ‘science is what scientists do’. Hij heeft zich van een normatief naar een beschrijvend planoloog ontwikkeld. Zo kan Faludi’s denken in beide gevallen opgevat worden als een ‘verwetenschappelijking van de planning’, met in beide gevallen typerende oplossingen voor de spanning tussen ‘denken en doen’: de oproep, het appèl, het deelnemersperspectief, versus de beschrijving, de context, het kader, het waarnemersperspectief, van een benadering die wetenschapsontwikkeling beschouwde als een voortgaande (rationele) discussie (Popper) naar een visie van wetenschapsontwikkeling als een zich ontwikkelende

weliswaar als elementen in Wereld 2, maar acht ze als element van wereld 3 vatbaar voor kritische bespreking!

¹³¹ Kuhn wordt wel *erg* vaak als alibi voor de promotie van zogenaamde nieuwe benaderingen aangevoerd. Niet zozeer een verwijt aan Faludi die hierin vooropging, maar wel aan latere planologen. Zie ook hoofdstuk 6.

handelingspraktijk (Kuhn), en daarmee als een sociaal proces.

Parallel hiermee is bij Faludi een tweetal benaderingen in de verhouding tussen denken en doen te onderscheiden. In beide gevallen gaat het om 'theorieën' van de planning. Beide benaderingen zijn geënt op ontwikkelingen in de wetenschapsfilosofie en beroepen zich daar ook expliciet op. Daarmee kan het hier beschreven planningsdebat als een directe afgeleide van het wetenschapsfilosofisch debat worden beschouwd, en de literatuurverwijzingen die daarbij gehanteerd worden ondersteunen deze conclusie alleszins. Dit is enerzijds een kracht, anderzijds een zwakte, zeker voor zover als achterliggend motief een hang naar 'wetenschappelijkheid' vermoed zou kunnen worden, die ingezet wordt om de spanning tussen denken en doen te overbruggen - de vraag is of juist *dat* de oplossing biedt, en met name of juist de nieuwere ontwikkelingen (het denken in termen van paradigma's en doctrines) in dat opzicht de oplossing bieden.

De eerste (en oudste) benadering kent het perspectief van de deelnemer: men is normatief, met doet een beroep op rationaliteit, met ziet de relatie tussen denken en doen niet als iets wat 'automatisch' gebeurt maar als een opdracht die verantwoord kan worden.

De latere benadering ziet de relatie tussen denken en doen in een hermeneutisch perspectief; er is sprake van een bevestiging van het denken door de uitvoering van wat gedacht wordt: de delen (wat men denkt, wat men doet) ontleen hun betekenis aan het geheel, maar het geheel (de overwogen handeling(routine)) ook weer aan de delen (hermeneutische cirkel). Toch is er niet sprake van een statische relatie: de verhouding *ontwikkelt* zich. Men observeert (zij het niet zonder kader), analyseert en interpreteert. Er is sprake van een waarnemersperspectief: zienswijzen en handelwijzen worden beschouwd als onderling samenhangend, en als uitdrukking van een cultureel kapitaal. Daarbij is het interessant dat men enerzijds oog heeft voor de betrekkelijkheid van waarnemingen (ze vloeien voort uit het gehanteerde paradigma) maar anderzijds empirische bevindingen en inzichten (niettemin) een zekere hardheid toekent: ze zijn 'gemeten', bepaald. Welbeschouwd is dit het relativisme ten top: dat ze (continu) worden gereflecteerd past niet in deze visie. Schema 4.2 geeft in het kort een overzicht van de verschillende perspectieven en hun consequenties bij in het planningsdebat.

Schema 4.2 . Perspectieven in het planningsdebat: de vroege en de latere Faludi

De vroege Faludi	De latere Faludi (en de Nijmeegse school)
Planning wordt besproken	Planning wordt waargenomen
Achterliggend idee: wetenschap als 'zoeken naar de waarheid'	Achterliggend idee: Wetenschap als handelingsroutine (paradigma)
Planningstheorie als oproep, appèl: normatief	Planningstheorie als geïnterpreteerde handelingsroutine, als beschrijving van 'hoe de dingen gaan'
Centrale begrip bij planning: rationaliteit	Centrale begrip bij planning: effect (Mastop)
Rationaliteit als oproep	Rationaliteit als beschrijvend (en verklarend) concept
Kloof tussen denken en doen problematisch; rationele verantwoording kan kloof dichten, althans begrijpelijk maken	Kloof tussen denken en doen wordt niet geproblematiseerd; men handelt rationeel in substantiële zin, dat wil zeggen dat in de analyse rationaliteit 'achteraf' (in het proces) wordt geconstrueerd.

In deze discussie heeft het effect het (voorlopig) gewonnen van rationaliteit in appellerende zin. Planning moet effectief zijn, resultaat afwerpen. Kennistheoretisch vertaald: planning moet toetsbaar zijn!

4.2.2. Van Vughts experimentele beleidsplanning

Van Vught heeft een poging ondernomen een experimentele beleidsplanningstheorie te ontwikkelen die *"gericht dient te zijn op kennis en begrip van het verschijnsel planning, zijn factoren en gevolgen. Naar mijn mening dient er naar gestreefd te worden een dergelijke theorie het karakter te geven van een expliciete empirische theorie, waarin men zich voor kennis en begrip baseert op waargenomen of waarneembare verschijnselen"* (Van Vught 1982: 61). Daarmee wil Van Vught planningstheorieën onderscheiden van planningsmethodologieën of

planningsconcepties in strikte zin. De laatste zijn aanbevelingen, normatieve uitspraken, de eerste zijn in de woorden van Van Vught empirisch gefundeerde beschrijvingen. Daarmee zouden deze theorieën doorontwikkelingen zijn van de tot dan toe vigerende pre- en paratheorieën, aldus Van Vught. Deze laatste zouden niet-empirisch zijn en er juist behoefte aan empirische theorieën, die een verwijzing naar een waarnemingsbasis kennen. Daarmee begeeft Van Vught zich wel op enigszins glad ijs, omdat een waarnemingsbasis niet ondubbelzinnig en theorie-onafhankelijk is (al kan hij vanuit een *andere* theorie een te toetsen theorie ter discussie stellen (Kuipers 2001). Waarnemingen zijn allermint 'theorie-ongevoelig', en een 'waarnemingsbasis' is in de meest obscure theorieën nog wel te construeren. Zelfs astrologen weten hun beweringen enige empirische basis mee te geven (de stand van de sterren, een opvliegende kraai), wat voor veel mensen dan ook hun aantrekkelijkheid uitmaakt. Popper is duidelijk: *"The empirical basis of objective science has thus nothing 'absolute' about it. Science does not rest upon solid bedrock... We simply stop when we are satisfied that the piles are firm enough to carry the structure, at least for the time being"* (Popper 1972: 111). Even eerder zegt hij: *"...the testing of a theory depends upon basic statements whose acceptance or rejection, in its turn, depends upon our decision"*. (Popper 1972: 108).

De empirische basis verder latend voor wat hij is - een conventie - kan Van Vught wel worden gevolgd in zijn onderscheid van pre-theorie en theorie, voor zover daarin een ontwikkeling naar een zekere rijpheid van theorieën valt te herkennen. Onvoldoende wordt echter duidelijk dat er niet een ondubbelzinnig 'omslagpunt' is te construeren tussen theorieën van verschillende rijpheid. Mogelijk zijn de 'pre-theorieën' van Van Vught te vergelijken met de 'Erklärungsskizzen' en pseudotheorieën zoals Stegmüller die onderscheidt (Stegmüller 1974: 348, 349). 'Erklärungsskizzen' lijden aan een gebrek aan wetmatigheden in de antecedensvoorwaarden, veel historische verklaringswijzen zijn in deze zin niet meer dan een schets van een verklaring. Anderzijds moet worden opgemerkt dat een verklaring (van een verschijnsel) noch totaal, noch afgesloten kan zijn, dat wil zeggen dat het onmogelijk is een te verklaren fenomeen in al zijn verschijningsvormen te verklaren (volledige beschrijvingen zijn immers onmogelijk) en dat het dus ook onmogelijk is afgesloten (waarbij niets onverklaard blijft (Stegmüller 1974: 112)) verklaringen te leveren. Worden echter niet verschijnselen maar standen van zaken (Sachverhalten/Tatsachen, dus in een zin (propositie) vervatte oordelen) als object van verklaring genomen, dan zijn de geschetste problemen opgelost. Wetenschap is een taalspel. Een empirische wet is niet een door de natuur gevolgde regel, maar een taalkundige constructie die door zijn grammaticale structuur het voorkomen van standen van zaken (zo) bevredigend (mogelijk) beschrijft en verklaart. Niets meer en niets minder. Wat meer verwijderd van enige theorie zijn de pseudoverklaringen die

volgens Stegmüller een verwijzing missen naar enig empirisch toetsbaar gegeven: een beroep op god is bijvoorbeeld een pseudoverklaring.

Deze indeling correspondeert niet geheel en al met die van Kuipers (2001), die een epistemologische hiërarchie van kennis construeert: van observational laws tot 'proper theories', zich onderscheidend in hun meer inductief dan wel deductief verkregen 'basis', al ontbreekt de inductieve sprong ook niet bij de 'proper laws' (a.w: 51). Kuipers mengt zich niet in het debat of een theorie of een verklaring nu meer of minder 'pseudo' is, maar stelt vast dat er een verschillende mate van epistemologische 'hardheid' is. In de sociale wetenschappen, waar 'verklarende' theorieën een sterk beschrijvend karakter hebben (empirische generalisaties) worden doorgaans condities gespecificeerd waaronder ontwikkelingen zich voltrekken. Verdere specificatie leidt tot de reconstructie van individuele keuzes, waarbij het algemeen-verklarende aspect op de achtergrond geraakt.

Bij het andere begrip waar Van Vught zich tegen afzet, 'paratheorie', zou "*worden afgezien van enige empirische gerichtheid*". Onder andere metafysische uitspraken zouden er onder vallen. Dergelijke theorieën zouden puur speculatief zijn, dat in tegenstelling met de empirische theorieën (waarmee Van Vught naar eigen zeggen, Koningsveld volgt). Helemaal houdbaar lijkt dit onderscheid niet. Immers, ook 'gewone' empirische theorieën hebben een meer of minder speculatief karakter, het zijn algemene uitspraken met een waarheidsclaim, en die bezwaarlijk 'definitief' kan worden bewezen, wel kunnen dergelijke uitspraken (selectief, en strategisch) worden getoetst. Empirische theorieën zeggen niet alleen iets over een gerealiseerde werkelijkheid (waaraan ze getoetst kunnen worden) maar hebben een universele geldigheid waarmee ze ook claimen iets over een (nog) niet gerealiseerde werkelijkheid te zeggen. Door hun strikt verklarende karakter hebben ze een bereik dat de gerealiseerde werkelijkheid te buiten gaat (Popper 1969: 253 e.v.) en in die zin hebben ze een metafysisch karakter.

De metatheorieën die Van Vught tenslotte ter sprake brengt (en evenmin als ideaal ziet) zijn niets anders dan wat normaal paradigma's worden genoemd, een term die sinds Kuhn (1972) een hoge vlucht heeft genomen maar al in 1961 door Toulmin is omschreven: "*any dynamical theory involves some explicit or implicit reference to a standard case or 'paradigm' [...] Certainly, explanatory paradigms and ideals of natural order are not 'true' or 'false' in any naive sense. Rather they 'take us further (less or far)' and are theoretically more or less 'fruitful'*" (Toulmin 1961: 57).

Tot de metatheorieën van de planning kunnen worden gerekend de zaken die Faludi aanduidt met 'planningsmethodologieën', aanbevelingen om een planningsproces succesvol te laten verlopen. Dit getuigt van een betrekkelijke bescheidenheid, omdat

niet wordt gepretendeerd tot een algemene verklaring te komen.

Van Vughts poging om tot empirische planningstheorie te komen (en wel in de vorm van een experimentele beleidsplanning¹³²) resulteert (naar eigen zeggen) in een eerste aanzet tot theorievorming (a.w: 323), waarmee hij weer met beide benen op de grond staat. Toetsing aan de inzichten van topambtenaren (secretarissen-generaal van diverse departementen) levert een aantal inzichten op met betrekking tot condities (onzekerheden met betrekking tot beleidsobject, mede-beleidssubjecten en context, zie Friend en Jessop 1969) waarin experimentele beleidsplanning adequaat wordt geacht. Deze bieden Van Vught aanknopingspunten met betrekking tot aanbevelingen, zijn afkeer van normatieve uitspraken ten spijt.

Het is een vrij 'normale' weg als planningstheoretische inzichten toepassing vinden in planningsmethodologische literatuur. Dat geldt ook voor de door Van Vught gedesavoueerde planningsmethodologieën, die slechts normatieve uitspraken zouden zijn. Ze zijn te zien als deel van wat tegenwoordig een planningsdoctrine (Faludi en Van der Valk 1994) wordt genoemd, waarin een visie op het object (als inrichtings- en situeringprincipe) en een ontwikkelingsprincipe zijn samengevat. Dit zijn (gedeelde) visies die blijkens onderzoek effectief zijn gebleken bij het realiseren van projecten. Zo ook de aanbevelingen van Voogd (1995), die in planningsprocessen vier lagen of dimensies onderscheidt: een maatschappelijk proces (wilsvorming), een politiek-bestuurlijk proces (haalbaarheid), een organisatorisch proces (consensus), en een intellectueel proces (evaluatief) en daarmee aangeeft dat het maken van mooie plannen alleen niet werkt. Ook Needham (1997, 2000) en Poulton (1991) doen onder de noemer van het ontwikkelen van planningstheorieën voorstellen tot een soepel verloop van het planningsproces, inhoudende dat in een bepaalde omstandigheden het met het oog op het bereiken van bepaalde doelen aangewezen is zich bijvoorbeeld coalitiegenoten te zoeken (Needham) of zich uitdrukkelijk rekenschap te geven van de bestuurlijk-politieke context (Poulton). En zo hebben de planningsmethodologieën, afgeleid van bevindingen uit empirisch onderzoek naar

¹³² Experimentele beleidsplanning is bij Van Vught "de gang van zaken waarbij (een onderdeel van een) beleidsprogramma in een proces van communicatie tussen de betrokkenen gezamenlijk wordt vastgesteld, waarna dat beleidsprogramma bij wijze van proef op kleine schaal en binnen een afgebakende en beperkte tijdsspanne met behulp van een variant van de experimentele methode wordt uitgevoerd en getest, met het doel vast te stellen welke effecten dat beleidsprogramma heeft, zodat vervolgens in onderlinge communicatie kan worden beoordeeld of het [...] de status van een algemeen beleidsprogramma verdient, of het bijgesteld of uitgewerkt dient te worden, of dat het niet voor verdere uitvoering en uitwerking in aanmerking komt" (Van Vught 1982: 229).

planningsprocessen een toetsend moment: men wordt (eventueel) wijzer aan de hand van het waarnemen van effecten in de omgeving, men heeft te maken met verwachte en onverwachte effecten. De aanbevelingen worden ingegeven door (uit de theorie of uit empirisch onderzoek te verwachten) effecten. Er wordt een beroep gedaan op welbewust en verstandig handelen, waarvoor een aantal inzichten richtinggevend is. Dergelijke planningsmethodologie representeert een instrumentele toepassing van uit analyse van planningsprocessen verkregen inzichten. Daarmee is die ook verenigbaar met wat rationele planning als plannings- en onderzoeksmodel voorstaat: beredeneerde en toetsbare inzet van inzichten, met oog voor (on)verwachte effecten.

Al met al is Van Vughts theorie van experimentele beleidsplanning als poging om normatieve aspecten achter zich te laten niet gelukt; maar als demonstratie (nolens volens) van de vervlechting van waarden en feiten is het (nog steeds) een lezenswaardig betoog.

Concluderend schematisch de antwoorden op de in kader 4.1. geformuleerde vragen:

Schema 4.3: Faludi en Van Vught

	Vroege Faludi	Late Faludi	Van Vught
Planningsconcept reflectief?	Ja	Soms	ja
Planning routine?	Nee	Ja	nee
Context: gegeven of te reflecteren?	Context gegeven	Context te reflecteren	Context te reflecteren
Effect leidend principe?	Nee	Ja	Ja

4.3. Doorwerking van bevindingen van onderzoek: de rol van deelnemers in het proces

Deze paragraaf betreft de wijze waarop is gereflecteerd op de manier waarop empirische noties (doorgaans, maar niet uitsluitend ontleend aan *onderzoek in de planning*) ingang hebben gevonden in het plan/beleidsproces. Het betreft de verhouding van (voor)onderzoek (de klassieke vorm), of eventueel naderhand als evaluaties ex post te beschouwen onderzoeksmatige exercities aan de ene kant en

planvorming aan de andere, waarbij planvorming uitdrukkelijk wordt geacht vooraf te gaan aan het daadwerkelijk beleid; gewoonlijk is sprake van een beleidsdocument waarin door het planningssubject de inzet wordt gepresenteerd. Bij een cyclisch beleidsconcept is het uiteraard de ex post analyse die voeding geeft aan het beleidsproces. Een aantal auteurs heeft de relatie tussen onderzoek en beleid, in de beperkte betekenis van planvorming, geanalyseerd, waarbij zij de verhouding plaatsen in een klassiek sociaalwetenschappelijk perspectief. Uitdrukkelijk wensten zij zich niet bij voorbaat neer te leggen bij de ‘vanzelfsprekendheid’ waarmee voor hun onderzoekers dachten relevante (en daarmee te accepteren) empirische inzichten te produceren in het onderzoek in de planning. Daarbij is een aantal verschijningsvormen te noemen: het beschouwen van onderzoek en beleid als twee sociale systemen met elk een eigen ‘cultuur’; het beschouwen van empirisch inzicht als een attribuut van roldragers (onderzoekers), en niet als gereflecteerd of te reflecteren geestelijk bezit¹³³; en tenslotte het operationaliseren van invloed van onderzoek op beleid in termen van doorwerking in de beperkte betekenis van het woord: invloed die kan worden *waargenomen*.

Het begrip ‘doorwerking’ in de titel van deze paragraaf verdient enige toelichting.

¹³³ Ingevolge de WRO kende de provincie Zeeland in de jaren zestig en zeventig een streekplan in twee delen: het onderzoeksrapport, althans het rapport afkomstig van de Afdeling Onderzoek, en het ‘eigenlijke’ beleidsdocument waarin de beleidsvoornemens waren neergelegd en dat afkomstig was van de Afdeling Streekplannen, wat een institutionele benadering van het vraagstuk van de doorwerking van empirische inzichten in beleid zou kunnen suggereren. Niet in ieder opzicht waren beide rapporten ondubbelzinnig op elkaar te herleiden. Daarmee zou hier de doorwerking van ‘onderzoek’ op ‘beleid’ mogelijk niet als volledig effectief kunnen worden benoemd (als dat al wenselijk zou zijn, en daarbij uitgaande van de gedachte dat er een duidelijk onderscheid tussen onderzoeksuitkomsten en beleidsvoornemens in deze context te herkennen zou zijn). Het onderzoeksrapport bevatte vooral teksten over zich wijzigende beleidscontexten, niet zozeer strikte evaluaties ex ante van te voeren beleid. Vergeleken met bestemmingsplannen zou het ‘onderzoeksrapport’ als ‘toelichting’ kunnen worden gezien op het streekplan. Naderhand heeft men in Zeeland (en ook in andere provincies) de twee documenten tot één tekst geïntegreerd. Het wettelijk voorschrift van twee documenten is daarbij uiteindelijk ook gesneuveld. Als contrast hiermee is een MER ingevolge de Wet Milieubeheer een zelfstandig document waarnaar in beleidsdocumenten als een structuurvisie wordt verwezen. Institutioneel heeft een MER (met zijn beoordelende m.e.r.-adviescommissie) een status die een toelichting op een bestemmingsplan of een streekplan nooit heeft bezeten.

Het begrip heeft zijn habitat in discussies inzake de vraag in hoeverre (strategische) planningsopties doorwerken in beleid van andere, met name lagere overheden: doorwerking is hier ontwikkeld naast het begrip conformiteit, dat in een context met meer planningssubjecten weliswaar toepasbaar is, maar aanvulling verdient met inzichten die vanuit analyse van het proces (het verkeren met medesubjecten) duidelijk maken in hoeverre planningsopties ingang vinden bij deze andere subjecten. Begrippen als ‘nageschakelde besluitvorming’, ‘horizontale en verticale doorwerking’ tekenen hier de analyse (Mastop en Faludi 1992, Bukkems 1989, Herweijer *et al* 1990, De Lange 1995, Spit en Zoete 2005). Zien we van deze specifieke context af, dan kan doorwerking worden omschreven als de (aanwijsbare of veronderstelde) invloed van ideeën (in ruime zin) op bepaalde voorstellen of wijzen van aanpak. In deze zin valt ook van doorwerking van empirische inzichten te spreken, al is dat dan niet ondubbelzinnig vast te stellen.

Immers, vindt men in beleidsuitspraken of -voorstellen bepaalde onderzoeksuitkomsten terug, dan kan dat worden geïnterpreteerd als een kennelijk doorwerken van onderzoeksuitkomsten in het beleid. Maar het kan ook worden uitgelegd als een bevestiging van de opvatting, dat zogenaamde objectieve onderzoeksuitkomsten slechts een weerspiegeling zijn van consensus over gewenste maatschappelijke ontwikkelingen (Van der Cammen 1979: 79), met andere woorden: slechts omdat ze gedeeld worden door verschillende partijen, blijken ze van belang te zijn. In extreme vorm laat contextualisme geen ruimte voor kritische opmerkingen.

Het is bijzonder moeilijk om vast te stellen wat een ‘onderzoeksuitkomst’ nu precies is¹³⁴. In hoofdstuk 1.6 is onderscheid gemaakt tussen informatie, kennis en inzicht. De literatuur gewaagt doorgaans van kennis, waarbij dan onderscheid wordt gemaakt tussen harde en zachte kennis, interpretaties, beoordelingen, individueel en organisatorisch, zowel van het beleidsveld als van maatregelen (Arts 1991: 59 e.v.). De Haas ziet kennis (in navolging van Weggemans) als informatie (of expliciete kennis) ingebed in een geheel van ervaringen, vaardigheden en attitudes (of: impliciete kennis, tacit knowledge) (De Haas 1998: 45). Als definitie van kennis hanteert De Haas *“een configuratie van intern samenhangende cognitieve uitspraken, die duidelijk te onderscheiden zijn van andere configuraties van uitspraken. Als het kenniselement verder wordt opgedeeld dan gaat de betekenis verloren”*. Een omschrijving die wellicht een warm gevoel oproept, maar op het eerste oog niet veel onderscheidend vermogen lijkt te hebben. Dat dat er niettemin

¹³⁴ Als reflectieve begrippen zijn inzichten niet vast te stellen maar slechts te bediscussiëren.

voor insiders is, blijkt uit De Haas' verdere analyse, die met zijn oplossing in termen van 'elkaar ontmoetende genres' meer in de volgende dan deze paragraaf past.

Ter Heide en Arts (in Arts en Van Alphen (1996)), beschouwen kennis als veelvormig en onuitputtelijk (waarbij het de kunst is tot verantwoorde keuzen te geraken) en noemen validiteit, volledigheid en generaliseerbaarheid als kwaliteitskenmerken van kennis, terwijl voor de bruikbaarheid ervan specifieke en generieke¹³⁵ aspecten alsmede zaken betreffende actualiteit en vorm van belang zijn. (Ter Heide en Arts 1996: 25, 26).

Doorwerking van inzichten, ontleend aan object-georiënteerd onderzoek in het beleid is in de literatuur opgevat als de mate waarin inzichten, meer of minder geïsoleerd en in ieder geval niet bediscussieerd, hun neerslag vinden in beleid. Op enige wijze zijn het alle sociaalwetenschappelijke benaderingen, waarin 'inzicht' figureert als onafhankelijke variabele in het functioneren. Uitdrukkelijk wordt inzicht niet beschouwd als iets dat ter discussie staat of wordt gesteld, maar als iets dat als een variabele (naast andere) 'invloed' heeft. Inzicht is slechts een attribuut van de actor onderzoeker, een element van diens cultuurpatroon. Dat nodigt uit tot een zekere schematisering.

In de tijd waarin in bestuurlijk Nederland nog zoveel onderzoeksdivisies waren te onderscheiden is een aanpak waarbij 'onderzoek' en 'beleid' als twee onderscheiden sociale systemen worden gezien, met elk een eigen cultuurpatroon, inclusief stereotype visies op 'de andere partij' niet verwonderlijk. Onderzoekers en beleidsverantwoordelijken, toen blijkbaar nog redelijk te onderscheiden actoren, hadden een duidelijke visie op elkaar: zie Schema 4.4. Enigszins gechargeerd kan dan een onderzoeker worden opgevat als een zoeker naar waarheid (de wat overtrokken term van De Groot (1966: 80), filaleeth, komt hier in gedachten) denkend op de lange termijn, daardoor een zekere wereldvreemdheid, althans een onvoldoende oog voor de problemen van alle dag kennend, een persoon kortom wiens woorden autoriteit van deskundigheid paren aan onvoldoende relevantie voor de op korte termijn opererende beleidsfiguur. En zo omschrijft Van de Vall onderzoekers als mensen die zich verliezen in het formuleren van hypothesen en het uitvoerig verantwoorden van steekproeven volgens de beste academische principes.

¹³⁵ Bedoeld zal zijn generale (=algemene), generiek is Haags jargon voor 'algemeen' maar heeft vermoedelijk de uitgang -iek gekregen om te kunnen rijmen op specifiek. In Van Dale's etymologisch woordenboek wordt 'generiek' een Belgisch woord genoemd, betrekking hebbend op begin- en eindtitels van een film en afkomstig van het latijnse genus: soort, genre (Van Veen en Van der Sijs 1997).

Anderzijds wordt beleidsverantwoordelijken een gevoeligheid voor politieke zaken toegedacht die welhaast grenst aan onbetrouwbaarheid, mogelijk ook als ‘creatief opportunistisch’ te omschrijven; als positieve eigenschappen gelden vaardigheid in het bestuur, vooral in het bereiken van compromissen.

Deze schets is globaal, en lijkt ook wel enigszins overtrokken. Maar wanneer wordt gelet op het wederzijds bestaande beroepsbeeld, is/was hij van enige empirische evidentie niet ontbloot (Van Lohuizen en Daamen 1976)¹³⁶.

In een benadering, waarbij ‘onderzoek’ en ‘beleid’ worden opgevat als twee sociale systemen past het dat reflectie plaats vindt over de rol van de planoloog-onderzoeker ten opzichte van het uit te voeren beleid, dan wel de beleidsverantwoordelijke actoren. Ter complicatie zijn er echter ook nog beleidsadviseurs, door Van Lohuizen en Daamen niet expliciet geanalyseerd.

Enkele jaren later kantelt het beeld. Van der Cammen (1979: 48 e.v.) beschreef het vager worden van het beroepsbeeld van ‘de’ planoloog: binnen eenzelfde ‘status-set’ komen zowel adviserende als onderzoeksmatige aspecten aan de orde. Mogelijk kwam dat daarvoor ook wel voor, maar de vraag is of men zich daar expliciet van bewust was.

Van den Berg houdt in diezelfde tijd een pleidooi voor een strikte scheiding van onderzoeker en beleidsadviseur, wat op zijn minst als indicatie mag gelden voor ongerustheid over de specifieke rol van de planoloog-onderzoeker. In de ogen van Van den Berg vervult de eerste ten opzichte van het beleid een soort alarmeringsfunctie, terwijl de laatste tot taak heeft *“informatie te deformeren en tegelijk waar-schijnlijker te maken”* (Van den Berg 1981: 451) – wat dit ook moge betekenen.

Ook Van Lohuizen (1977: 15) doet ter verbetering van de relatie onderzoek-beleid aanbevelingen die liggen op het vlak van rol-performance: onderzoek (lees: de onderzoeker) moet constructief, creatief en kritisch zijn (een combinatie van eigenschappen die men geen enkel mens zou willen ontzeggen). En hij zou een specifieke verantwoordelijkheid hebben (Van Lohuizen 1983).

¹³⁶ Ook nu nog is dit onderscheid, waarbij in procesmanagement de expert de plaats van de onderzoeker heeft ingenomen, voorwerp van discussie en bespiegelingen: bv De Bruijn *et al* 2008)

Schema 4.4. Wederzijds bestaande beelden bij onderzoekers en beleidsverantwoordelijken (Bron: Van Lohuizen en Daamen 1976: 99-102)

wat wordt gevonden van onderzoek	wat wordt gevonden van beleid
Onderzoek beantwoordt niet de essentiële vragen of men weet het antwoord niet	Beleidspersonen hebben weinig kennis van en begrip voor wat onderzoek inhoudt
Onderzoek is niet concreet genoeg, blijft in analyses steken, is niet beleidsgericht	Ten opzichte van onderzoek staat men passief of zelfs negatief
Conclusies op niveau blijven uit, onderzoek resulteert slechts in onderzoek	Onderzoeksopdrachten worden niet zorgvuldig geformuleerd.
Vorm, structurering, presentatie blijven achter bij inhoudelijke kwaliteit	Men wijt bestuurlijk falen aan de onderzoeker
Men trekt scherm op van data en beschouwingen, conclusies blijven uit	Beleid staat niet open voor kritische functie van onderzoek (evaluaties)
Onderzoeker heeft verkeerde mentaliteit, is niet geïnteresseerd in gebruik van de resultaten, dit geldt vooral voor universitaire onderzoekers	
Onderzoeker heeft geen feeling voor beleid en is onvoldoende creatief: men verliest zich in gepeuter en gecijfer	

Kan de verhouding tussen de 'sociale systemen' onderzoek en beleid enerzijds worden gezien als twee zich ongemakkelijk tot elkaar verhoudende maar niettemin tot elkaar veroordeelde groepen actoren, de verhouding kan ook worden beschouwd als impact/invloed van de ene groepering op de ander: beleidswijziging, opgevat als 'gedragswijziging' van het sociaal systeem 'beleid' als invloed van het sociaal systeem 'onderzoek'. Van de Vall (1980: 67 e.v.) heeft deze aanpak geprak-

tiseerd bij het bepalen van de zogenaamde ME/GIS-score¹³⁷. Van de Vall richt zich alleen op de voorwaarden waaronder er van meer of minder impact van de onderzochte onderzoeksrapporten sprake is. Dàt er van enige invloed op het beleid sprake is, is bij hem een gegeven, want dat heeft zelfs gediend als selectiecriteria voor zijn onderzochte populatie van 120 rapporten. Niet voor niets meldt hij dan ook dat zijn onderzoeksobjecten, *“naar beleidsinvloed gemeten, een gunstiger beeld bieden dan met de feitelijke impact van het sociaal beleidsonderzoek in ons land overeenkomt”* (Van de Vall 1980: 66). Naar validiteit, relevantie, en kwaliteit vraagt hij niet, alleen naar doorwerking/impact.

Formuleren van de relatie in termen van impact betekent dat de mogelijkheid, dat onderzoeksresultaten niet worden benut omdat ze onbetrouwbaar, ongeldig, kortom slecht zijn, wordt geïdentificeerd als een gebrek aan invloed van de sociale categorie ‘onderzoekers’, terwijl er in feite meer aan de hand is. Omgekeerd wordt de mogelijkheid uitgesloten dat onderzoeksresultaten wel relevant kunnen zijn (en ook valide), maar niet tot wijziging van het beleid behoeven te hebben gevoerd, omdat andere overwegingen, eveneens van belang, continuering van het beleid indiceerden. De aanpak is te typeren als een pragmatische, op effect gericht: centraal staat immers de vraag of iets werkt, en niet zozeer wat iets waar(d) is. Gevolgen worden benoemd als succes, waarmee trouwens wel de oorspronkelijke betekenis van het woord ‘succes’ recht wordt gedaan.

Variabelen die Van de Vall indiceert als relevant bij de doorwerking van onderzoek in beleid zijn de plaats waar de onderzoeker werkzaam is (binnen of buiten de beleidsorganisatie), het volgen van (zogenaamde) wetenschappelijke methoden en technieken en academische tradities, de dikte van het rapport, het hanteren van een synoptisch dan wel een incrementeel beleidsmodel, de data-analyse (multivariate/bi-variate technieken) en het hanteren van bepaalde strategieën bij de presentatie. Voorzover dit kan worden samengevat met de woorden dat praktijkonderzoek wel wat minder wetenschappelijk mag zijn valt er wel wat op af te dingen (Swanborn 1999: 334).

Ook de aanbevelingen van Ter Heide c.s. (1980) om verbetering van de relatie onderzoek-beleid (aan onderzoekerszijde) te zoeken in handzame samenvattingen, leeswijzers en overzichtelijke schema's is een uiting van deze pragmatische aanpak. Niet de inhoud is bepalend, maar de verpakking.

¹³⁷ ME/GIS-score: een gemiddelde (ME) van door beleidsfunctionarissen (BE) en sociaalwetenschappelijk onderzoekers (SO) in een verzameling onderzochte gevallen aangegeven zogenaamde gecombineerde invloedsscores (GIS).

Vergelijkbaar is de benadering die door Ten Heuvelhof (1982) is gevolgd. Hij operationaliseert de verhouding onderzoek-beleid in een breder kader, namelijk als subject-object relatie, met 'het beleid' als bemiddelende categorie. Merkwaardigerwijs gaat hij niet in op de beleidscontext (de planningsomgeving) waarin een en ander plaatsvindt, maar beperkt hij zich tot kenmerken van het beleidssubject (waaronder zaken als de mate van eensgezindheid en stabiliteit van wat tegenwoordig beleidsdoctrine heet), het beleid (waaronder kenmerken als de mate waarin het is beargumenteerd, de mate van innovatie en coördinatie en dergelijke) en kenmerken van het beleidsobject (waaronder zekerheid van beheersing door het subject, turbulentie en dergelijke). Zijn onderzoek (met name gericht op distributieplanologische aspecten van buurtwinkelcentra) levert, als exploratie, een aantal niet al te verbazingwekkende samenhangen van kenmerken op. Het blijft nogal aan de observerende kant (en 35 van de 55 geformuleerde hypothesen/verwachtingen bleken niet onderzoekbaar!), al ziet Ten Heuvelhof het zelf dan wel als een aanzet naar een empirische beleidstheorie.

De Jong en Geerlings (2004) benadering oriënteert zich op een specifiek institutionele verankering: *"The best results [van doorwerking van kosten-baten (cost-benefit) analyse (CBA) in beleid] are achieved when analysts are able to father their children [dat wil zeggen onderzoeksbevindingen], but also to let them go. If an interdepartemental and/or interadministrative working group of high-ranking [alleen zij! TvdM] civil servants is forced to respond explicitly to each of the studies at hand, but is also allowed to translate this information into policy-relevant quantities, then in our view one will be able to get the most of out a democracy. Neither analytical content nor process-oriented consultation alone provides a satisfactory solution: the question is how these elements are combined (...). Only through such institutional anchoring, with an explicit linking between impact assessment and (1) the choices required by legal consultation procedures and (2) the funneling of projects through a test filter before they reach the budgetary scheduling, can one create an institutional guarantee that CBA will be able to play a long-term role in transport infrastructure assessment processes"* (De Jong en Geerlings 2004: 14). Deze tekst ademt de gesloten cultuur van technische diensten die een op zichzelf ongetwijfeld waardevol beleidsmiddel als CBA duurzaam wensen in te zetten in hun beleidsvoorbereiding. Met alle goede bedoelingen biedt dat een vruchtbare voedingsbodem voor tunnelvisies: een goed contact tussen ambtenaren en politiek verantwoordelijken en een zodanige stroomlijning van het beleidsproces dat externe invloeden (en of minderheidsstandpunten van interne herkomst) zoveel mogelijk worden voorzien en vermeden. *"Keine Experimente!"* om het met Adenauer te zeggen.

Afsluitend: de in de literatuur aangetroffen analyses zijn retrospectief, empirische inzichten worden als 'pakketten' overgedragen, ze worden niet beschouwd als iets waarover discussie plaats kan vinden, er is geen sprake van gereflecteerd handelen, er wordt van uit gegaan dat empirische inzichten zich alleszins van doelstellingen en andere beleidsmatige opties laten onderscheiden. De analyses weerspiegelen de rationaliteitsopvatting van de beschrijver/observator - hoe zou het ook anders kunnen: men wil zaken 'meetbaar' maken. Algemene bias in de beschouwde analyses is de veronderstelling dat empirische inzichten een prerogatief zijn van daartoe ingezette roldragers (onderzoekers) in een proces/project. Andere deelnemers daarin zijn getekend door een scheve kijk op de wereld, ingegeven door het focussen op eigen belangen. Onderzoekers of hun 'belangenbehartigers' als mediators in processen hebben de anderen iets te bieden, lijkt de tendens te zijn. Alternatief is het proces tussen beleidsmakers en onderzoekers *als zodanig* te beschouwen en de spelers daarin te zien als institutioneel tot elkaar 'veroordeelden' (De Jong en Geerlings). Cultiveren van dat systeem levert niet per se een open discussie op.

Een operationalisatie in termen van uitwisseling van pakketten tussen roldragers verdraagt zich slecht met het rationele planningsconcept. Inzichten zijn gereflecteerde (en te reflecteren) zaken, elementen in een Wereld 3, die op enige wijze in de verantwoording van beleidskoersen worden verwerkt. Dat komt slecht uit de verf.

4.4. Doorwerking door planningskwaliteiten in het geding te brengen

Doorwerking van denkbeelden kan plaats vinden via reconditionering van contexten (4.5), adaptatie aan verwachtingen bij geadresseerden; en zo kan die ook gestalte krijgen in de speciale rol die planners voor zich weggelegd zien als zich verantwoordelijk voelende maatschappelijke elite. In het voorgaande was in de belichte benaderingswijzen steeds op een of andere manier het grondpatroon herkenbaar dat planners zich rekenschap geven van hun denkbeelden en hoe die 'over te brengen'. Een bijzondere uiting van hiervan laat zich herkennen in het institutionaliseren van planning als professie. Dat zou als (gemankeerde) theorie kunnen worden geïnterpreteerd. De vraag is dan hoe waarden die planners koesteren in het planningsproces doorwerken. Er is sprake van kennis, van inzichten eventueel, mogelijk zelfs van sociale intelligentie. In de voetstappen van de koning-filosoof heeft er zich een elite ontwikkeld van functionarissen/deskundigen wier 'roeping' het is hun deskundigheid aan te wenden in het verloop van

beleidsprocessen. Met het in het voorafgaande opvoeren van planners en wetenschapsbeoefenaren als lieden met een eigen cultuurpatroon is het beroepsethos, de beroepsethiek en uiteindelijk ook de sublimering daarvan tot beroepscode in beeld.

Met de professionalisering van de wetenschap en de (soms) ermee gepaard gaande ontwikkeling van (wetenschappelijke) beroepscode krijgt de verhouding tussen 'wetenschap' en 'de maatschappij', of liever, de 'overigen', institutioneel gestalte.

Merton (1957: 378) ziet, als functionalist, beroepscode als een instrument om bij een geïsoleerd optreden van een actor, zoals bijvoorbeeld bij artsen, enig houvast te hebben in het afstemmen van de verschillende, meer of minder strijdige verwachtingen van derden die met diverse 'role-sets' gegeven zijn. Zo beschikt men over een algemeen aanvaard houvast, berustend op een gedeelde interpretatie van regels. Mok (1978) omschrijft professionalisering (zeer algemeen, niet specifiek met het oog op een wetenschappelijk onderzoeker) in de volgende termen:

- de beroepsbeoefening is gebaseerd op theoretische kennis en een uniforme opleiding, en gekenmerkt door dienstverlening aan het publiek
- de beroepsgeenoten hebben zich aangesloten in een beroepsvereniging, die vooral een tweetal functies heeft: bevordering van de competentie en toezicht op de handhaving van de integriteit van de leden.¹³⁸

Op deze criteria is wel het een en ander af te dingen: ze lijken te zijn ingegeven door slechts enkele typerende beroepen zoals advocaat en arts, waarbij ook nog eens helder wordt dat een grotere theoretische kennis niet altijd samengaat met een professionalisering van het beroep, zoals bij wetenschapsbeoefenaren. Vanuit een sociologisch perspectief kan professionalisme ook worden getypeerd als de ideologie van beoefenaars met banden aan het maatschappelijk establishment. Een ijzersterke machtspositie (met ereloon, honorarium) gaat hand in hand met het odium van onbaatzuchtigheid. Met name zogenaamde 'vrije beroepsgroepen' grijpen professionalisering aan als een middel tot beheersen van het beroep. Hun 'wetenschappelijke kennis' kan tot ideologie verworden (Habermas 1978).

In hoeverre een beroepscode voor wetenschapsbeoefenaren zinvol is, is de vraag. De betekenis van zogenaamde wetenschappelijke argumenten is niet onbetwist. Wetenschappelijke argumenten kunnen door iedereen worden ingebracht, niet alleen door wetenschapsbeoefenaren (Nauta 1992). De academicus, of, wat meer toegespitst, de intellectueel kan niet bij uitsluiting van anderen worden gezien als de

¹³⁸ Zie ook: Wagenaar *et al* (2008), over bias in rechtspraak als gevolg van strikt juridisch denken.

verpersoonlijking van het belangeloze denken op de lange termijn, of zelfs de geest, kortom de verpersoonlijking van 'het goede' waartegenover anderen (dus de rest van de samenleving) slechts zouden denken in termen van macht, de markt, de korte termijn en het eigen belang, dus kortom het kwade. Nauta ziet in het failliet van deze tegenstelling (die eigenlijk inhoudt dat wetenschapsbeoefenaren geen democraten kunnen zijn, omdat zij het altijd 'beter' zouden weten) niet zozeer het einde van de intellectueel als wel het einde van het 19e eeuwse filosofisch idealisme (Nauta 1992: 93)¹³⁹. Daarmee combineerbaar is de gedachte van Rorty (1996) en Ankersmit (2002a) dat het in de politiek (als sublimatie van geïnstitutionaliseerd samenwonen) niet zozeer gaat om de grondslagen van ethische of politieke opvattingen, maar om de vraag hoe wij met anderen - die er naar onze mening soms rare opvattingen op na houden - op een fatsoenlijke manier kunnen samenleven. Het is dan beter zich in het intermenselijk verkeer tot de oppervlakte te beperken van een op praktisch resultaat gerichte discussie (dat is al lastig genoeg), dan te zoeken naar de fundamenteen waarop allerlei strategieën gegrondvest zouden moeten worden. Zo gezien is enige 'roeping tot verbetering van de wereld' van wetenschapsbeoefenaren een wat naïeve en ook nogal pretentieuze ambitie.

In hoeverre een beroepscode voor planners aangewezen is, is eveneens de vraag. Om te beginnen doen planologen nauwelijks in eenzaamheid hun werk, integendeel, zij zijn de functionarissen wier roeping het is processen te begeleiden. De vervaging van het beroepsbeeld van de planoloog van onderzoeksgeoriënteerde naar beleidsgeoriënteerde planoloog (Van der Cammen 1979) is door Peter Hall (2000: 370) omschreven als een ontwikkeling van tekenaar via interpretator van

¹³⁹ In de m.e.r-procedure zijn ook elementen van dit denken te herkennen, namelijk zowel in de rol van de m.e.r-adviescommissie, die als het 'wetenschappelijk geweten' fungeert voor de procedure, als vanuit de impliciete gedachte dat 'het milieu' niet een eigen belangenbehartiging kent en dat de overheid, via de wet, dit belang dan maar moet behartigen. Overheden worden hier uitdrukkelijk als autoriteit boven de andere actoren gezien en wetenschappelijke rapporten als representatie van 'de' waarheid: vanuit waarnemersperspectief een relict van een voorbije tijd waarin overheden en planners een onbetwist gezag zouden hebben.

Toch kan de soms gehoorde roep om andere effectrapportages naast de milieueffectrapportages (economische effectrapportages, gezinseffectrapportages (CDA), leefbaarheidseffectrapportages (Wageningen Universiteit) naast een m.e.r. minder gerechtvaardigd worden genoemd omdat juist een m.e.r. een abstract algemeen (milieu)belang betreft; bij de andere genoemde effecten is er een 'eigenaar van het probleem' die bij voldoende organiserend vermogen wel in staat mag worden geacht de belangen te behartigen en te bepleiten.

computeroutput van verkeersstromen naar deelnemer in een lokale actiegroep tegen de boze buitenwereld. Daar zou tegenwoordig de keurig in het pak(je) gestoken planoloog/consultant aan toe kunnen worden gevoegd die voor belanghebbende opdrachtgevers in processen participeren. Van enige isolatie in de beroepsuitoefening is geen sprake¹⁴⁰.

Toch is er onder planners een zekere neiging tot 'exclusivisme', zo er al niet van een roeping gesproken kan worden. Zo komen in planningsreaders behalve uit analyse verkregen aanbevelingen voor beleid ook taaluitingen voor die de identiteit, de roeping of de eigenheid van de planner beschrijven. Impliciet vloeien ze voort uit de gedachte dat planners een missie hebben te vervullen in het maatschappelijk bestel. Het gaat hier om uitspraken die uitdrukkelijk als een appèl zijn bedoeld, oproepen die voortvloeien uit de aard van 'de discipline'. Dat het hier niet om wetenschap gaat maar om iets als beroepseer of -trots moge ook blijken uit het veelvuldig gebruik van het voornaamwoord 'we' in dit soort teksten. Het gaat hier om oproepen om de rol van de planner, of, breder, het aanzien van de discipline, duidelijk te krijgen. Een kleine bloemlezing:

Patsy Healey (1996: 253): *"What is being invented, in planning practice and planning theory, is a new form of planning, a respectful argumentative form of planning through debate, appropriate to our recognition of the failure of modernity's conception of pure reason, yet searching, as Habermas does, for a continuation of the enlightenment project of democratic progress through reasoned intersubjective argument among free citizens"*.

Paul Davidoff (1996: 319-20): *"As members of a profession charged with making urban life more beautiful, exiting, creative, and just, we have had little to say. Our task is to train a future generation of planners to go well beyond us in its ability to prescribe the future urban life."*

In een poging tot het verzoenen van planning met postmodern denken komt Philip Allmendinger met het volgende:

"Planners should take a more active and creative role in the sustenance and encouragement of fluid structures and processes" (Allmendinger 2001: 226). Dit is

¹⁴⁰ De ECTP (European Council of Spatial Planners, voorheen Town Planners) noemt in appendix A van het charter de volgende kwalificaties: researcher, practioner, proposer of policies and programmes of action, designer of projects, implementer.

een slotopmerking na een hele serie pleidooien voor meer openheid in planprocessen, die in modernistische planningswerken evenmin hadden misstaan.

Maar dergelijke teksten zijn niet tot de Engelstalige literatuur beperkt. Spit en Zoete (2002) geven in het Woord Vooraf van hun inleidend boek over de planologie van Nederland een omschrijving van het vakgebied met de volgende woorden: *“strategische organisatie van verwachtingen en hoop. Hoop op een betere toekomst”* (!)

In sociologische werken worden dergelijke oproepen zelden aangetroffen. De planologie als toegepaste wetenschap grossiert er in. Met voorbijgaan van de vraag wat planologen nu daadwerkelijk hebben bijgedragen aan de ‘kwaliteit van de ruimte’ in Nederland en daarbuiten, openbaart zich hier de postmoderne visie op de wetenschap als handelingspraktijk, met voorbijgaan van vragen die verder gaan dan het ‘verkeren tussen medesubjecten’. Juist in het aan de orde stellen van inhoudelijke zaken, zoals duurzaamheid, maar ook in oproepen tot *“..openness and a requirement to reflect upon practices and outcomes”* (Allmendinger 2001: 244) (waar op zichzelf weinig op aan te merken valt) schemert op de achtergrond nog steeds de beterwetende planner, als het maatschappelijk geweten, in de voetsporen van de ongelukkige koning-filosoof van Plato. Wellicht is het optimum het zich bewust zijn van veronderstelde maatschappelijke ontwikkelingen in globale zin, waarin handelingspraktijken als paradigma’s zich verdichten tot een ‘theorie over maatschappelijke ontwikkelingen’ zoals bij Holling (2002). Maar progressie is sinds de oproep van Faludi in de jaren zeventig om planning een ‘rationeel’ karakter te geven niet meetbaar.

Hoge ambities heeft het AICP¹⁴¹: *“As certified planners, all of us are also members of the American Planning Association and share in the goal of building better, more inclusive communities [...] serve the public interest.[...] be conscious of the rights of others [...] participation should be broad enough to include those who lack formal organization or influence[...] we shall seek social justice...”*. Uitdrukkelijk wordt ook integriteit in de beroepsuitoefening als een eis opgenomen, mogelijk omdat juist planners, met hun inzicht in framing en reframing van discoursen de mogelijkheid hebben maatschappelijke discussies te beïnvloeden, wellicht ook omdat planning (in ruime zin) niet in alle opzichten historisch onbelast is. Via een omweg is hiermee de ‘conspiracy hypothesis’ van Popper in beeld: planners die discussies manipuleren. Hier is sprake van een paradox: als professioneel planner is men zich enerzijds

¹⁴¹ American Institute of Certified Planners

alleszins bewust van de *betrekkelijkheid* van opvattingen over hoe en wat er precies gepland zou moeten worden, anderzijds heeft men – als expert – de (modernistische) pretentie dat men als deskundige toch wel bijzonder gelegitimeerd is een oordeel te hebben over hoe en wat gepland moet worden. Deze hoge idealen worden bij de BNSP¹⁴² minder expliciet herkend. Artikel 1a luidt: *“het doel van de BNSP [...] richt zich op een goede beroepsuitoefening met een hoge vakmatige kwaliteit, het maatschappelijk belang hiervan en de hiervoor noodzakelijke goede betrekkingen tussen leden onderling en met de bij de RO betrokkenen”*. Dit doel wordt in artikel 3 van de statuten omschreven als *“het behartigen van het belang van de leden, het bevorderen van een goede beroepsbeoefening en een blijvend hoge vakmatige kwaliteit van stedenbouwkundigen en planologen, het profileren en uitdragen van het maatschappelijk belang van de vakgebieden, de beroepsgroepen en de vereniging, en het bevorderen van goede betrekkingen [...]”*. Al met al dus een heel wat mindere pretentie en ambitie dan bij de Amerikaanse vakbroeders en -zusters, een beeld dat wordt bevestigd bij bestudering van het charter van de ECTP, dat zich voornamelijk richt op harmonisering van de bij de EU aangesloten nationale beroepsverenigingen. Waar men de planners ook van kan betichten, niet van een overschatting aan potentiële invloed tussen andere maatschappelijke krachten. Dat wil niet zeggen dat die er niet is, bekend als men is met allerlei methoden en technieken tot beïnvloeding van het planningsproces – zie ook 4.5.

In termen van overbrugging van de ruimte tussen denken en doen laten zich de beroepscodes als representaties van ‘planningstheorie’ interpreteren als een impliciet en expliciet appèl op een meer of minder integrale benadering, met inbegrip van zaken als integer handelen en duurzaamheid (bij de AICP: *“long-range consequences of present actions”* en *“special attention to the interrelatedness of decisions”*, bij de BNSP meer op impliciete wijze geformuleerd als *“hoge vakmatige kwaliteit [en] het maatschappelijk belang hiervan”*). Dat wordt in vakbladen gewoonlijk aangetroffen onder het motto dat men ‘nu eens over de muren heen moet kijken’, ‘uit de box zou moeten komen’, ‘de deuren en ramen open moet zetten’, ‘de horizon verruimen’, ‘kaders doorbreken’ en hoe het verder ook mag heten.

Al deze goede raad zal echter niet met zich brengen dat de diverse desiderata altijd in het planningsproces tot realisering worden gebracht: onverwachte, zelfs ongewenste effecten zijn, zoals bij elke interventie, niet uit te sluiten. Maar reflectie op diverse aspecten van beroepsbeoefening kan de beroepsgroep niet worden onttogen. In hoeverre het streven naar typische planologische ‘kwaliteit’ ook effectief

¹⁴² Beroepsvereniging van Nederlandse Stedenbouwkundigen en Planologen

is, is een andere vraag.

De in deze paragraaf behandelde visies overziend valt te concluderen (en dat is ook niet verwonderlijk) dat alle oplossingen zijn geformuleerd in termen van het specificeren van condities die 'doorwerking' bevorderen of belemmeren.

Schema 4.5: Overzicht van de bevindingen n.a.v. kader 4.1:

	Klassieke doorwerking onderzoek in de planning (paragraaf 4.3)	Planning als beroepsethos (paragraaf 4.4.)
Planningsconcept reflectief?	Nee	ja
Planning routine?	Nee	deels
Context: gegeven of te reflecteren?	nee, geen expliciete aandacht voor context	gegeven
Effect leidend principe?	Ja	ja, naast andere maximes

4.5. Discoursanalyse en Framing

In de analyse van de wijze waarop inzichten in de planning een rol spelen is de afgelopen decennia een benadering ontwikkeld waarbij inzichten als een gedeeld cultuurelement toepassing vinden in projecten en processen (o.a. Sabatier 1988, Schön 1982). Dit in tegenstelling tot een aanpak waarbij inzichten werden 'verpakt' en in een 'black box' verzonden. Projecten en processen worden gezien als 'talige' fenomenen waarin naast professionele planners ook opdrachtgevers en andere betrokkenen opereren. Daarbij is het begrip discoursanalyse van belang. Een discours is een stelsel van meer of minder samenhangende, richtinggevende uitspraken over (in het geval van planning) hoe beleids- en planningsprocessen zich zouden (moeten) ontwikkelen. Daarmee belichamen ze ook een planningsdoctrine. Het begrip is ontwikkeld vanuit het gedachtegoed van Foucault die als reactie op Habermas' zwak voor een hermeneutische benadering waarbij machtsverschillen weinig aandacht hadden discourses onderscheidde in dominante en subdominante. Zeer in het kort is verschil tussen Foucault en Habermas samen te vatten met de woorden dat laatstgenoemde uiteindelijk kiest voor de mogelijkheid van een universele 'Akte der Verständigung' terwijl Foucault en zijn volgelingen meer oog hebben voor machtsverhoudingen¹⁴³. Discourses worden dan ook in die termen

¹⁴³ Sperna Weiland relateert het verschil tussen Foucault en Habermas: beiden zetten

onderscheiden.

Discoursanalyse en Framing kennen een verschillende herkomst: de eerste is ontwikkeld uit onder andere de hermeneutiek en het structuralisme, de laatste uit onder andere de cognitieve psychologie en het werk van Kuhn (Van den Brink 2009). Respectievelijk ligt daarbij het accent op het verkeren van subjecten met elkaar (institutionele aspecten) en de individuele perceptie van wat als werkelijkheid wordt gezien dan wel begrepen. Het structuralistisch element voert, zoals ook bij de hermeneutiek, tot het dilemma of actoren als element in een structuur moeten worden geïnterpreteerd dan wel als een meer of minder autonoom functionerend subject (Van den Brink 2009: 33). Bij Framing wordt die vraag niet gesteld: als actie van een interveniërend subject is Framing is een intentioneel verschijnsel, in de woorden van Van den Brink: *“a rational process, in which ideas and goals are put into words”* (Van den Brink a.w.: 41). Framing is daarmee (niet alleen een ingezet instrument binnen ruimtelijke planningsprocessen maar ook zelf) een representatie van planning, opgevat als intentioneel proces. Dat sluit dus ook het voorkomen van *onbedoelde* effecten van framingsprocessen niet uit.

Als analyse van beleid betreft discoursanalyse zowel discursieve als niet discursieve praktijken en elementen, overeenkomstig het hermeneutisch model. Als (beschrijving en) interpretatie van beleidsprocessen resulteert discoursanalyse in een talige reconstructie van talige en niet-talige processen.

Reflecterend over de rol van de planner in plannen en projecten zegt Schön naar een integratie van theorieën *in* de planning en theorieën *van* de planning te willen komen, althans afgaande op zijn uitspraak: *“If one believes, as I do, that knowledge for practice ought to be grounded in reflection in practice, then these two senses of planning knowledge should be considered together. The epistemology of planning practice should be a normative analysis of knowledge for practice grounded in an empirical study of ‘knowing in practice’”* (onderstreept is bij Schön cursief).

Met een voorbeeld laat hij de effectiviteit van twee, wat hij noemt, *“theories in action”* zien, te beginnen met Model 1, waarbij de planner, als intermediair in een proces, met een strategie van *mystery and mastery* streeft naar het vervullen van zijn rol in een context, gegeven door overheid en private ondernemer. Balancerend tussen enerzijds *verwachtingen* aangaande mogelijke beslissingen van de overheid, anderzijds *verwachtingen* aangaande mogelijke reacties van de

zich in voor bevrijding uit maatschappelijke structuren die in het Frankrijk van de jaren zeventig van de 20^e eeuw mogelijk zelfs minder knellend waren dan die waar Marx, Sartre, Marcuse en Habermas zich het hoofd over braken (Sperna Weiland 1999: 327).

ondernemer/ontwikkelaar vervult hij zijn rol. Voorstellen worden beoordeeld in termen van (mogelijke) sancties. Daartegenover stelt hij Model 2, waarbij wederzijdse openheid bestaat, adequate informatie wordt gegeven, niet met sancties wordt 'gedreigd', en de ander (vanuit de planner gezien: de ontwikkelaar) wordt uitgedaagd tot 'commitment'. Nog steeds is de intermediaire rol van de planner er een van balanceren tussen het overheidsbelang en dat van de ontwikkelaar, maar er wordt met grotere (kans op) effectiviteit geopereerd. Met een Habermasiaanse bril op valt hier een (empirisch onderbouwde) normatieve voorkeur voor communicatief handelen te detecteren. Maar uiteindelijk is het ook een representatie van de door Schön verfoeide '*doctrine of technical rationality*' want ook hier geldt immers: "*planning is an instrumental adjustment of means to ends*" (Schön 1982: 351). Al met al zijn Schöns bevindingen attitudes, waardenoriëntaties, die een planner *in een discussie* in het geding brengt om tot resultaten te komen. Opvallend is dat Schön niet spreekt van reflectie op inzichten (in) de planning, maar alleen over de manier waarop een planner zou moeten opereren. De inhoudelijke inzichten lijken bij Schön niet verder te gaan dan kennis van de regels van een plan.

Sabatier vraagt in een essay over doorwerking van empirische inzichten in politieke besluitvormingsprocessen aandacht voor een benadering waarbij politieke 'belief systems', wellicht politieke paradigma's te noemen, worden gezien als empirische theorieën, met, een bijdrage van Lakatos in dit denken, een *gelaagdheid* van meer of minder ter discussie staande inzichten (Sabatier 1988). Sabatier verruimt de arena van relevante actoren van institutioneel-administratieve elites tot extern functionerende actoren zoals gezaghebbende wetenschapsbeoefenaren, journalisten en pressiegroepen. Coalitievorming en slim opereren kan het dominante '*belief system*' vervangen doen worden door een ander. Daarbij kan van zelfs van '*learning*' gesproken worden, mits dat wordt opgevat als een geheel van attitudes en 'doctrines', dat wil zeggen onderscheidende opvattingen over 'hoe de wereld in elkaar steekt' (nadrukkelijk zegt Sabatier (1988: 149) dat strikt genomen alleen individuen kunnen 'leren'). Uiteindelijk is Sabatiers verhaal een schets van externe invloeden en kaders bij de overdracht en het succes van de doorwerking van 'andere' ideeën, waarmee hij zich als een 'externalist' in het 'context of discovery/justification debat' doet kennen. Inzichten zijn bij hem attributen van wisselende coalities, ze zijn vanuit een waarnemersstandpunt (blijkbaar) voor discussie vatbaar, maar op de werkelijke inhoud wordt niet ingegaan. Daarmee voegt hij zich in Schöns lijn.

Zich onder andere baserend op Sabatier onderscheiden Deelstra *et al* (2003) in hun beschouwing over de doorwerking van milieueffectrapportages in beleid twee

werelden, die van 'knowledge' en 'decision-making' die op enige wijze tot elkaar gebracht moeten worden. Door de wereld van de kennis stapsgewijs met die van beslissers te verbinden kunnen probleemdefinities en de daarbij passende oplossingen zich ontwikkelen. Kennis/inzicht wordt hier, met verwijzing naar Sabatier (1988) opgevat als input in een leerproces en als instrument tot 'reframing' (zie ook 4.4.) en niet als een wapen in een conflict. Nodig is daarom dat men (dat wil zeggen stakeholders (belangengroepen op het gebied van natuur en milieu) en overheid, over onderzoekers wordt niet expliciet gesproken of het zou in hun rol van inzichtenleverancier moeten zijn) consensus-georiënteerd het proces ingaat. Uiteindelijk zou de ontwikkeling moeten leiden tot zogenaamde 'windows of opportunity', momenten in het gezamenlijk proces waarover consensus bestaat¹⁴⁴. De schrijvers veronderstellen dat "*most actors have their own specific perception of reality*" (Deelstra et al 2003: 524), te onderscheiden in "*three types of beliefs: deep core, policy core and secondary aspects*"(, een indirecte toepassing van Lakatos. Dit 'geloof' is vatbaar is voor zaken als 'reframing', dat dan de meer oppervlakkige 'schillen' ervan betreft. Dat onderzoekers ook dergelijke beperktheden zouden kennen wordt niet expliciet erkend: hun inzichten (welbeschouwd ook een 'geloof in termen van Deelstra c.s.) moeten van belangen vrij zijn: de schrijvers hanteren het wat dubieuze begrip 'neutraal'. Bij welwillende interpretatie kan in de beschreven gevallen (uitbreiding van de haven van Rotterdam en een vijfde baan voor van Schiphol met in beide gevallen als nevendoelstelling verbetering van de milieukwaliteit) een incrementeel proces van trial en error worden herkend waarbij onderzoeksuitkomsten aanvankelijk als attribuut van belanghebbende partijen, later als gedeeld begrip over ruimtelijke mogelijkheden worden geïnterpreteerd. Opvallend is dat groei van zowel Rotterdam als Schiphol niet expliciet ter discussie staat: de mainportfunctie als zodanig onttrekt zich aan kritische heroverweging¹⁴⁵. Deze contextbepaaldheid van onderzoeksuitkomsten (de herkomst (afkomst van een neutrale partij) is beslissend, niet hun validiteit) bepaalt de loop van het proces.

Ondanks het ontbreken van een verwijzing naar Lindblom laten de door Deelstra et al/ beschreven gevallen 'partisan analysis' avant la lettre zien, het begrip dat door Lindblom (1980) is ontwikkeld in zijn beschouwing over de betekenis van wetenschap voor planning: relevante vraagstukken worden partijdig geanalyseerd

¹⁴⁴ Vergelijk ook de zogenaamde 'policy windows' in beleidsdiscoursen: verschillende discoursen kunnen elkaar 'raken' waardoor een klimaat voor doorbraken in stellingnames kan ontstaan.

¹⁴⁵ Natuurlijk voortvloeiend uit het feit dat er een *dubbeldoelstelling* aan de projecten ten grondslag lag: groei *en* milieukwaliteit!

(partisan analysis). Volgens Lindblom kan er geen sprake van zijn dat 'onderzoek' op zeker moment het politieke proces kan vervangen¹⁴⁶, wel kan onderzoek bijdragen in het proberen andere relevante actoren in het besluitvormingsproces te overtuigen, wat bij Deelstra *et al* zeker aanvankelijk niet het geval is. Uitdrukkelijk wordt 'de wetenschap', of 'het onderzoek' bij Lindblom niet als de scheidsrechter in maatschappelijke tegenstellingen gezien. De betrekkelijkheid van het wetenschappelijk onderzoek, in feite slechts reagerend, is hiermee eveneens gegeven. Wordt de koning-filosoof bij Lindblom ter aarde besteld, bij Deelstra *et al* staat hij nog even boven de grond als gemeenschappelijke referentie in barre tijden van dissensus.

De Haas (1998) ziet de relatie tussen onderzoek en planning (beleid) als ontmoeting van twee 'genres': er is sprake van een *gezamenlijke* zoektocht van onderzoeker en onderzoeksgebruiker, waarbij beiden een stijl hanteren die afwijkt van de kern van hun genre. Zijn betoog mondt uit in een beschrijving van twee grensstijlen: vrijmoedig en strategisch. De strategische stijl laat zich leiden door consensus zonder meer, onderzoeksuitkomsten corresponderen met de gestelde vragen, terwijl ook, naar De Haas meldt, begrippen als waarheid en objectiviteit geweld kan worden aangedaan. Ze worden gehanteerd voor zover ze passen binnen de strategische doelen van de gebruiker. Naast deze strategische stijl bestaat de vrijmoedige, die zaken als 'waarheid' en 'objectiviteit' in hun waarde wil laten. De Haas' uiteindelijke conclusie is dan dat deze laatste stijl op den duur voor de maatschappij het meeste rendement oplevert, al ligt die dan niet in het beantwoord hebben van contingente vraagstellingen. Onbeantwoord blijft de vraag of 'de maatschappij', gesublimeerd in politieke beslissers, dat ook zo ziet. Gelijk hebben verschilt van gelijk krijgen; en als Davidoff *niet* gevolgd wordt (dat wil zeggen dat de uitkomst van het proces *niet* indicatief is voor de kwaliteit van de opmerkingen) is maatschappelijke erkenning uiteindelijk ook niet beslissend.

Meer specifiek op procesmanagement gericht zijn de suggesties van De Bruijn *et al* (2008: 166 e.v.). Zij belichten de rol van experts en stakeholders in onderlinge samenhang, waarbij onderscheid wordt gemaakt in: de expert als leverancier van kennis, de expert als leverancier van kennis die ook nog communicatieve vaardigheden inbrengt, een interactief verkeren van experts en stakeholders in proces en het meebewegen van experts en stakeholders in de *ontwikkeling* van een

¹⁴⁶ Hierbij te bedenken dat Lindblom zijn pijlen richtte op de traditionele unicentrische planningsstijl, waar theoretisch gesproken allocatie van middelen door onderzoek een mogelijkheid zou kunnen zijn.

proces, zodat op het goede moment de adequate inzichten kunnen worden gecommuniceerd. De verschillende rollen van de expert kennen evenzovele voordelen en nadelen: bij strikte scheiding als voordeel de rol van ‘countervailing power’ maar ook de dreiging van verlies van gezag bij inadequaat inbrengen van inzichten; bij vervlechting met stakeholders invloed op besluitvorming als voordeel¹⁴⁷, als nadeel het ‘aannemen van de kleur’ van de stakeholders en daarmee pervertering, zoals zij het noemen van de expert – een doorklinken van een oud ideaal¹⁴⁸. Eveneens uit de sfeer van het procesmanagement is de zogenaamde ‘utilization-focused evaluation’ die van de expert een grote mate van inlevingsvermogen in de vragen en behoeften van de doelgroep veronderstelt (Crabbé en Leroy 2008: 188 e.v.).

Zich bewust zijn van de kaderstellende betekenis van discoursen brengt de uitdaging met zich die kaders te beïnvloeden. Schön heeft dit met zijn Modellen 1 en 2 gedemonstreerd, waarbij Model 2 een fictief verloop had: de veronderstelde effectiviteit (de projectontwikkelaar die niet afhaakte) was hypothetisch (en de vraag blijft onbeantwoord of ‘afhaken’ te allen tijde te verkiezen is). Uitgaand van de planningspraktijk als sociaal proces ontwikkelen Rein en Laws (2000) het begrip reframing: *“We can acquire the fundamental principals of a practice - and scientific practice is no exception – only by practicing at the side of a sort of guide or trainer, who assures and reassures, who sets an example and makes corrections by specifying, in a particular situation, percepts directly applicable to a particular case”* (Brubaker 1993, Bourdieu interpreterend, geciteerd in Rein en Laws 2000: 100). Reframing, het herdefiniëren van kaders waarbinnen planningsdiscoursen plaatsvinden, wordt bevorderd door het openstaan voor elkaar, het zoeken naar consensus op een hoger niveau dan het directe eigen belang (gedeelde belangen), en het zich bewust zijn van de beperktheid van het repertoire aan discoursen of argumenten dat relevant blijkt. Habermas steekt hier al weer de kop op. Rein en Laws suggereren uiteindelijk een model van ‘interacting spheres of practice’ (research, policy, practice), waarin wederzijds stimulansen uitgaan, enigszins te vergelijken met De Haas’ ‘genres’, zij het dat De Haas er daarvan slechts twee onderscheidt. Door ‘framing’ kunnen de planningsdiscoursen in meer of minder mate worden gestuurd, maar de stimulansen die men ondervindt of waarmee men

¹⁴⁷ Invloed op besluitvorming als een voordeel zien indiceert een wat lineaire opvatting van resultaatgerichtheid.

¹⁴⁸ Voor het goede begrip: zij zien het onderscheid tussen inhoud en strategisch gedrag niet als eenduidig, met name niet in een netwerk waar de problemen ongestructureerd zijn (De Bruijn *et al* 2008: 178).

zich moet verstaan zijn niet strikt voorspelbaar. Daarbij is de strategie van openheid nastreven er een die hooguit appelleert aan een idealistisch samenwonen. Of ook openheid steeds met ‘framing’ en ‘reframing’ wordt gediend is de vraag: denken en analyseren in termen van een cost-benefit analyse als het OEEI (Onderzoeksprogramma Economische Effecten Infrastructuur van de ministeries van V&W en EZ) is een specialistische bezigheid, door De Jong en Geerlings (2004: 4) getypeerd als *“for outsiders difficult to understand”*. Opmerkelijk is daarbij het rigide streven ‘alles’ weer te willen monetariseren, een praktijk die ook enkele tientallen jaren geleden voor modern doorging.

Opvallend bij dit proces van ‘framing’ en ‘reframing’ is dat het inzet op de signaleringsfunctie van de taal, waar effectiviteit richtinggevend is. Het oproepen van associaties¹⁴⁹ gaat boven het met elkaar in discussie gaan over de betekenis van gebruikte termen en – belangrijker nog – het begrip over de samenhang van beschouwde verschijnselen. Waar niet over wordt gesproken ‘bestaat niet’.

Een voorbeeld van ‘framing’ waarin mogelijk nog wel wederzijdse openheid, maar dan wel ingebed in het instrumentalistische kader van effectiviteit levert E. Gomart (2003, 2005). In de microcontext van bestuurders/politici die een ruimtelijk concept van de stelling van Amsterdam, opgevat als een groene contour, te defensief vinden beschrijft zij hoe de ontwerpers een andere drager van de structuur, water, met succes bij de bestuurders bezorgen. Als beleidsconcept is dit in de ogen van de laatstgenoemden veel kansrijker. Welbeschouwd beschrijft Gomart (in termen van De Haas) een ontmoeting van ‘genres’, hier geen onderzoekers en bestuurders maar ontwerpers en bestuurders. De professionele gevoeligheid van ontwerpers voor bestuurders die willen ‘scoren’ is een voorwaarde voor het welslagen van de planningsopdracht. Helder wordt geschetst hoe niet een Habermasiaanse *‘Akte der Verständigung’* wordt gespeeld maar dat wordt gespeurd op het niveau van de signaalfunctie van de taal: de associaties die termen als ‘groene contour’ dan wel ‘water als structurerend element’ oproepen bij relevante beslissers als leden van Provinciale Statenleden en mogelijke investeerders; kortom, het gaat om het gewenste *effect*.

De verschillende behandelde benaderingen van plannen en projecten als ‘talige’

¹⁴⁹ Zo bv minister M. van der Hoeven (E.Z.) eind juli 2009 in reactie op opmerkingen van provincies dat men de Essent-aandelen in plaats van aan RWE te verkopen ook aan het rijk had aangeboden: “We willen geen sovjet-russische toestanden” (maar de minister sprak zich niet uit voor verkoop van de aandelen in de kerncentrale Borssele aan RWE).

fenomenen overziend valt op dat in principe ruimte is voor gereflecteerd handelen. Actoren zijn zich bewust van de mogelijkheden om discussies te sturen. Het fenomeen van het empirisch inzicht, dat door sommige schrijvers (Schön) als een relict van een technisch-rationele planningsdoctrine wordt gezien (zeker ter onderscheiding van normen en waarden), wordt door andere schrijvers, zoals ook in 4.3, beschouwd als een specifiek cultuurelement van een bepaalde groep professionals: een ontmoeting van 'genres' (De Haas), een 'practice' (Rein en Laws), een 'belief system' (Deelstra c.s.). Daarbij staat in alle gevallen de effectiviteit van het optreden uiteindelijk voorop. Dat geschiedt soms met een beroep op communicatief handelen, maar uiteindelijk is het in alle gevallen een aanduiding van *kaders* waarbinnen processen plaatsvinden, taalactes voltrekken zich, er wordt gesproken en geluisterd. Dat zijn zaken die zich in principe niet tot in alle details laten beschrijven, al zijn de gesprekken die Gomart laat zien wel veelzeggend. Wat men zegt is niet per sé wat men denkt. Uiteindelijk wordt er wel weer een onderscheid gehanteerd tussen genres, verwachte aanleveraars en gebruikers van empirische inzichten, al worden die dan niet als een pakket overhandigd. In de discussie laten zich ook niet 'onderzoekers' en 'beleidsadviseurs' of 'beleidsverantwoordelijken' in strikte zin onderscheiden naar hun geleverde inbreng: uiteindelijk is beslissend de ontmoeting, de discussie, de 'flits' in het herkennen van relevantie voor een gegeven situatie. Daarmee benadert deze benadering rationele planning als gereflecteerd handelen, al is het element van *ontwikkeling* van empirische inzichten wat beperkt.

Pro memorie nog het volgende: helemaal abstraherend van enige wetenschappelijke, althans in de gebruikelijke betekenis van het woord (empirisch-cognitieve, tegelijkertijd ook met allerlei professionele twijfels omgeven) inbreng is de visie van Davidoff (1996), die de kwaliteit van plannen ziet als de inbreng in een 'wedstrijd', waarbij de uitkomst achteraf de kwaliteit definieert. De tijd is hier de uiteindelijke scheidsrechter: succes komt als vanzelf bovendrijven, omgekeerd: wat bovendrijft is blijkbaar succes. De verhouding tussen 'feiten' en 'normen' wordt uitdrukkelijk niet geproblematiseerd: er is slechts competitie.

Schema 4.5: Bevindingen n.a.v. de vragen van 4.1.1 bij discoursanalyse en framing.

	discoursanalyse	framing
Planningconcept reflectief?	ja	nee
Planning als routine?	deels	Ja
Context: gegeven of te reflecteren?	te reflecteren	gegeven
Effect leidend principe?	ja	Ja

4.6. Conclusie

Terugkerend naar de vragen van 4.1.1: in de beslissingsgerichte benadering à la Faludi wordt planning als een reflectief concept gezien; met zijn ontwikkeling tot een contextueel denkend planoloog wordt het planningsconcept nog steeds een reflectief begrip; maar als routine, waarover op zichzelf valt te reflecteren, verschuift de aandacht van te maken keuzes naar meeromvattende conditionerende kaders. In de aanpak van Van Vught, waarbij van het contextuele wordt geabstraheerd, wordt planning weliswaar als reflectief concept gezien, maar zijn poging verder te komen dan ‘planningsmethodologische aanbevelingen’ strandt. De behandelde analyses inzake de doorwerking van empirische inzichten (4.3.) laten alle een ongerefecteerd planningsbegrip zien: er is sprake van een eendimensionaal denken in termen van input van ‘empirisch inzicht’, waarbij de verpakking en presentatie beslissend is. Er wordt niet dieper op planning als een talige activiteit ingegaan dan in termen van signaalfunctie: ‘framing’. Deze inzichten worden zelf niet beschouwd als vatbaar voor discussie, maar als zuiver instrumenteel gezien voor planning en beleid. Worden empirische inzichten als gedeeld intellectueel kapitaal beschouwd en planning als een talig fenomeen (4.4.), dan ligt de nadruk op de ‘momenten van transmissie’ tussen ‘genres’; echter, ook in deze contextuele benadering wordt empirisch inzicht niet expliciet als vatbaar voor groei en ontwikkeling beschouwd, al wordt het ook niet uitgesloten. Natuurlijk, reflectie over deze ‘overdracht’ van denkbeelden heeft deze effecten (namelijk ontwikkeling van inzichten) hoe dan ook, zou met enige mildheid gesteld kunnen worden, maar de doelgroep der beleidsverantwoordelijken wordt geacht slechts te reageren op prikkels, niet op steekhoudende argumenten.

Afgaand op wat planners, gelet op de formuleringen van hun beroepsorganisaties, voor zich als missie zien weggelegd in planningsprocessen is het oordeel gunstiger: medesubjecten (als beleidsverantwoordelijken) worden beschouwd als verantwoordelijke en redelijk te benaderen actoren.

In alle benaderingen is sprake van een nadruk op effectiviteit van de processen, zij het dan dat de vroege Faludi aandacht vroeg voor 'rationaliteit' van beslissingen. Planning laat zich als discipline in effectiviteit herkennen. Processen worden geanalyseerd in termen van effectiviteit. Dat geldt bijvoorbeeld ook voor analyses à la Healey die met haar collaborative planning het gedachtegoed van Habermas met betrekking tot communicatief handelen vulgariseerde tot het belichten van de betekenis van draagvlak in het overbruggen van de 'implementation gap'. De empirische analyses beperken zich tot wat is voorgevallen, gezien in het licht van het uiteindelijk resultaat. Hoewel met de procesgerichte aanpak een sociologische benadering wordt gevolgd is de *planningsbias* herkenbaar in beschouwingen aangaande het *tot stand brengen van zaken*, maken in termen van Terpstra. Er wordt uitsluitend resultaat- en effectgericht gedacht. Enig oog voor deviant gedrag, zoals bij sociologen als Merton, vindt in de planningstheorieën geen pendant: men probeert met elkaar, hetzij door empirische, hetzij door rationele coördinatie (Habermas), *iets tot stand te brengen*. Hiermee is tevens de betekenis van evaluaties (ex post) überhaupt aangegeven, soms met opvallende suggesties 'om het beter te doen', waarbij een directe focus op gewenste effecten voorbij kan gaan aan institutionele mogelijkheden, zoals de Commissie Duijvestein in zijn beschouwingen over de Betuwelijn laat zien¹⁵⁰.

Opvallend is dat de geraadpleegde literatuur over doorwerking van empirische inzichten naar beleid een ernst laat zien die het moeilijk voorstelbaar maakt dat in ambtelijke en semi-ambtelijke kringen enige relativisering van eigen visies en inzichten bestaat of zou kunnen bestaan. Het 'ontmoeten van genres', de wederzijdse beeldvorming van onderzoekers en beleidsmedewerkers/verantwoordelijken, het zoeken naar 'windows of opportunity', dit alles lijkt zwaar op het gemoed te drukken. Daarbij is het een zaak van *interne* beleidsvoorbereiding: de burger of een anderszins

¹⁵⁰ Opmerkelijk weinig kritiek kregen de evaluatieve opmerkingen van de Commissie Duijvestein (2005) inzake de ontsporingen van het project Betuwelijn. Als pleidooi voor een parlementair kennis- en controlecentrum ter realisering van voldoende 'countervailing' power ten opzichte van de departementale kennisinfrastructuur (TK 2004-5: 76,77) getuigen ze van een hoge mate van naïviteit. Wonderlijk genoeg speelt hier ook nog de opvatting doorheen dat in de optiek van de Commissie Tweede Kamer en Kabinet samen de verantwoordelijkheid hebben voor grote projecten. Een wonderlijke interpretatie van de scheiding der machten en vooral een typisch voorbeeld van verondersteld dispositioneel handelen in termen van Wereld 2: het zal wel werken, maar het is geen beroep op kritisch denken: dat wordt uitbesteed aan een kenniscentrum.

belanghebbende externe die een interessant denkbeeld heeft komt niet in beeld. Minderheidsstandpunten van ter zake kundig geachte externe adviseurs passeren evenmin. In de beleving van onderzoekers naar de transmissie van denkbeelden van een onderzoeks- naar een beleidscontext lijkt sprake te zijn van een technisch-rationele bias: bureaucratieën lijken het als hun opdracht te zien externe inspraak vóór te zijn, ongetwijfeld met het oog op een efficiënt planningsproces. En de *betekenis* van de diverse zienswijzen (beschrijvend, argumentatief) wordt expliciet *niet* ter discussie gesteld. Algemeen geldende inzichten worden gereduceerd tot een attribuut van toevallige pressiegroepen: waarden worden gereduceerd tot belangen die behartigd (moeten) worden – natuurlijk, de dagen van de alwetende planner die inzichten weet te onderscheiden in die van meer privé- dan wel van meer algemeen belang zijn voorbij! De ironie wil dat voor betrokkenen, die geacht worden in een kader te functioneren waarin een redelijk beroep op wat voor empirische inzichten doorgaat richtinggevend zou moeten zijn, zich in het communicatieproces moeten behelpen met de gedachte dat in principe ‘federeen’ gelijk heeft en dat het de kunst is de ander zodanig te bewerken dat men zijn gelijk haalt. Gevat in termen van ‘institutional knowledge’: *The unheard view has no value for the organization.[...Knowledge] must be shared by a critical mass*” (Van der Heijden 2005: 138).

Met de betekenis van het effect is tegelijk – als contramale – de betekenis van het ritueel getekend. Rituelen zijn een blinde vlek in het planningsdenken. Rituelen zijn niet herkend als bijdrage tot realisering van plannen, maar evenmin als barrière tot verwezenlijking daarvan. En dat planning zelf ook als een ritueel van daartoe geëquiperde roldragers wordt vervuld krijgt al helemaal weinig aandacht. De discussie die is gevoerd met betrekking tot de toekomst van het gehucht/dorp Ganzedijk in 2007 (zie ook hoofdstuk 6) is in dit verband tekenend. Een ritueel aspect daarbij was de verantwoording die planners wilden afleggen ten overstaan van de bevolking: op zichzelf honorabel, maar achteraf, gegeven het feit dat men de bewoners weinig anders kon bieden dan een visie, in eerste instantie funest voor het verloop van het proces. Dat met de krimp in sommige gebieden dorpen zouden moeten worden *opgeheven*, zoals naderhand in de media is gesuggereerd is een wonderlijk relict van het maakbaarheidsdenken: dorpen worden doorgaans niet opgeheven maar vervallen eventueel tot gehucht, een proces dat al eeuwen gaande is (o.a. De Klerk 2003). Dat lot lijkt niet alleen bestaande nederzettingen, maar ironischerwijs ook nieuwe te treffen: het (bijna) aan Ganzedijk grenzende project Blauwe Stad. Hier is het zozeer de krimp in engere zin als wel de te optimistische planning om met een majeur project ‘iets’ aan de zwakke sociaaleconomische

structuur van oostelijk Groningen te doen het probleem, mede door de kredietcrisis van 2009¹⁵¹. Alsof de doelgroep, de naar rust en ruimte zoekende inwoners van westelijk Nederland, geen andere mogelijkheden zou hebben dan Blauwe Stad.

Evenals het ritueel is ook disensus in de planning een te weinig gereflecteerd begrip: te vaak als een ongewenste aberratie gezien, mogelijk gevolg van het conceptualiseren van de ontwikkeling van de planningswetenschap als 'product' van wederzijdse beïnvloeding van 'theorie' en 'praktijk', waarbij de praktijk vooral in zijn successen en in zijn praktisch omgaan met, dan wel immuniseren van contraire visies en strevingen van belang is. Te vaak lijkt hier de rol van de planningswetenschap te bestaan uit het verschaffen van instrumenten om zaken gedaan te krijgen: wetenschap als dienaar van 'het beleid'.

Wat betekent een en ander nu voor de opgave uit hoofdstuk 1.1, namelijk de ontwikkeling van een visie op planning waarbij besef van contingentie en de noodzaak tot reflectie in de analyse van planningsprocessen een plaats verdient? Uit de bestaande literatuur komt een genuanceerd beeld naar voren: deels wordt er rekening mee gehouden, maar deels ook niet. Wanneer het waarnemend perspectief wordt gehanteerd is er eerder aandacht voor de effectiviteit van de diverse interventies dan dat er sprake zou zijn van een 'verkeren met elkaar' waarbij de redelijkheid van de argumenten doorslaggevend is. Er is in meer of mindere mate sprake van een utilitaristische bias. Vanuit het deelnemend perspectief, bijvoorbeeld zoals (indirect) geïndiceerd met de diverse teksten vanuit de beroepsgroep geformuleerd kan het oordeel positiever zijn: de goede intenties geven aanleiding tot een ruimere interpretatie dan alleen het op effect gerichte.

Reflectie

Aan dit hoofdstuk lag de vraag van Popper ten grondslag, hoe van overwegingen tot handelen (en effecten daarvan) te geraken. Dat blijkt een vraag te zijn met verschillende lagen. Het eenvoudige model, dat 'de wetenschap' zorgt voor de empirische inzichten die dan vervolgens toegepast kunnen worden, door Schön omschreven als het technisch rationele model, is te simpel. Wetenschapsbeoefenaren laten zich niet ondubbelzinnig van niet-wetenschapsbeoefenaren onderscheiden (en wetenschap niet van alledaagse inzichten, zou Popper daaraan toe kunnen voegen). De gedachte dat er van twee

¹⁵¹ Reeds voor de kredietcrisis lieten de private partijen Ballast Nedam en BAM het afweten, naderhand ook Koop Holding (Noordelijke Rekenkamer 2010).

duidelijk te onderscheiden sferen te spreken zou zijn waartussen – op de een of andere manier – transmissie van empirische inzichten zou plaatsvinden is niet houdbaar vanwege de overweging dat empirische inzichten geen ‘gegeven’ zijn maar gereflecteerd en voor discussie vatbaar. Echter, ook in de alternatieve benaderingen met ‘genres’, ‘practices’ en ‘belief systems’ blijft sprake van twee elkaar ontmoetende werelden, waarbij de ene toch op een of andere manier de wetenschap, (de reflectie, de deskundigheid, het kritisch besef) representeert. In de operationalisering van planning als een ‘talig systeem’ worden in ieder geval empirische inzichten, verknoopt met normatieve elementen, als gereflecteerde en bediscussieerbare zaken gezien. Het zijn geen over te dragen ‘pakketten’ maar in het licht van een (keuze)situatie gereflecteerde en besproken ‘overwegingen’. Maar contextbepaaldheid is als observatie even juist als machteloos: een ‘paralyzing paradigm’. Er wordt ingezet op een specificering van de condities waaronder het ‘implementation gap’ tussen voornemen en uitwerking wordt overbrugd. Wat verder op de ‘talige’ benadering aangemerkt kan worden is dat het empirische gehalte in zijn ‘verknootheid’ met normen en waarden niet als een ‘te ontwikkelen’ of ‘zich ontwikkelend’ corpus wordt geoperationaliseerd. Dat blijft, zo niet impliciet, dan toch in ieder geval expliciet onderbelicht. Niettemin kan een appellerend element in de benadering worden onderscheiden, al betreft dat appèl dan reflectie op de interactie met andere deelnemers in een discussie en niet zozeer de op inhoud van de ter tafel gebrachte inzichten. Voor zover deze in het geding zijn staat de signaalfunctie ervan centraal: een mogelijk teleurstellende gedachte voor hen die een rationele discussie zouden wensen.

Het vervluchten van het begrip ‘wetenschap’ loopt in dit hoofdstuk parallel met het vervluchten van het eenvoudige subject-object-denken. Juist in planning, als discipline met een tweevoudige dimensie: ‘maken’ en ‘verkeren’ is de verhouding met (mede)subjecten essentieel in het krijgen van besef van het ‘implementation gap’. Dat maakt het (eenzijdig) ‘focussen’ op inzichten als Wereld-3 elementen kwestieus: in het intermenselijk verkeer gaat het niet alleen om rationele discussies maar ook om talige verschijnselen die voornamelijk door hun attentiewaarde relevant blijken te zijn. Men kan dat betreuren, maar men heeft er zich mee te verstaan. In de besproken zienswijzen was sprake van een verschuivend perspectief van subject-object-relaties tot hybride samenstellingen daarvan, waarin alleen nog *accenten* te onderkennen zijn. In de contextuele benaderingen is het minder de inhoud van de empirische inzichten dan wel hun herkomst en attentiewaarde die relevant is. In Poppers termen een Wereld 2 benadering: *“perceptions or ‘impressions’, which enter by the senses”* (Popper 1974a: 88). Daartegenover stelt hij een beschrijving in termen van Wereld 3, waarin die inzichten niet als een

‘pakket binnenkomen maar als *“growth, consisting in the modification of previous knowledge”* (Popper 1974: 71), dus gereflecteerd, onderwerp van kritische reflectie. Daarom is reflectie (en dus een oproep daartoe) van belang. Dat *blijft* ook van belang, voor zover men (rationele) planning ook als een methode tot analyse ziet.

De ontoereikendheid van beschrijvingen van (contingente) planningsprocessen (gevat in zaken als disposities, condities, het verloop van het proces als aanleiding voor verdere speculatieve overwegingen bij betrokken actoren; in terugblik kunnen bij een beslissing van belang zijnde inzichten een beslissing nooit geheel rechtvaardigen) kent daarom als noodzakelijk complement de oproep tot reflectie. Toulmin (2001) onderscheidt hier rationaliteit en redelijkheid. Rationaliteit is bij hem geassocieerd met een op onderzoek gebaseerde wijze van handelen (en denken!), die een zekere rigiditeit kent, voortkomend uit het gehanteerde analyse-instrument. Anders gezegd: dit is het *beschrijvende* rationaliteitsbegrip. Daarnaast staat dan redelijkheid waarbij men zich rekenschap geeft van de situatie waarin men verkeert en die niet geheel en al bepaald wordt door inzichten uit terugkijkende sociaalwetenschappelijke analyse¹⁵². Kortom: wat mensen doen/denken laat zich slechts beperkt interpreteren als resultaat van een voorgevallen proces. Er is ook reflectie over ‘hoe nu verder’. Dat wil niet zeggen dat alles wat als planningstheoretische inzichten uit procesanalyses komt onzin is; wel dat de geldigheid beperkt is tot wat beschreven is: het zijn interpretaties van wat is voorgevallen. Er is, samengevat, sprake van tweeërlei perspectief: het observerende en het deelnemende, waarmee ‘rationele planning’ zich onderscheidt van de in dit hoofdstuk behandelde zienswijzen. Daarbij is ironie in te zetten ter overbrugging van de spanning tussen beide, waarover in hoofdstuk 5 meer.

In Habermas’ termen is de discussie over ‘doorwerking’ van inzichten op te vatten als een oproep tot explicitering van een leefwereld, die, daardoor gevat in woorden en als Wereld 3 element publiekelijk ter discussie gesteld, zijn ‘onschuld’ verliest: *“Want in veel wijsheid ligt veel verdriet, en als iemand kennis vermeerdert, vermeerdert hij smart”* (Prediker 1: 18). Zolang planners hun leefwereld niet ter discussie stellen is er niets aan de hand, geven ze zich over aan reflectie daarover, dan worden allerlei zaken problematisch – voorwaar, ironie.

¹⁵² Met enige reserve zou hier gedacht kunnen worden aan wat Mannheim onder substantiële rationaliteit verstaat.

Met dit hoofdstuk is ook de titel van deze studie verklaard: planning tegen beter weten in. Dat is niet een observatie met een pejoratieve betekenis, maar de realiteit en een aanbeveling. Het toeschrijven van disposities aan medesubjecten (waarmee het 'objecten' zijn geworden) laat zich moeilijk combineren met het beschouwen van die medesubjecten als verantwoordelijke mede-actoren. 'Alles' kan als contextbepaald worden gezien maar dit levert geen visie op voor verantwoord handelen. Daarmee zijn empirische inzichten ook geen 'basis' voor het nemen van beslissingen, zoals de aloude CIAM-planologen dachten, maar hooguit aanleiding tot bezinning op voor te nemen acties. Ze kunnen worden overwogen en bediscussieerd. Voorzover theorievorming zich richt op overbruggen van de implementation gap verdient deze een breder perspectief dan alleen maar het noteren van geslaagde of niet geslaagde pogingen om empirische inzichten over te brengen'. Naast het waarnemen (en interpreteren) van ontwikkelingen en processen verdient ook het besef van het deelnemen in die processen een plaats in wat planningstheorie zou kunnen worden genoemd. Maar of dan nog sprake is van planningstheorie, met een nadruk op beschrijven en verklaren, is mogelijk de vraag.

"If planning is anything, maybe it can be identified". E. Reade, Urban studies XX (1983) pp 159-171

5. Planning: meer dan een proces?

5.1. Inleiding

Met dit hoofdstuk wordt beoogd twee zaken te verhelderen. In de eerste plaats is dit een verkenning naar de vraag in hoeverre er van goede en slechte planning valt te spreken, of althans een waardeoordeel aan planningsacties gegeven kan worden. Dat lijkt een ouderwetse preoccupatie, ingegeven door het misverstand als zou er van enig standpunt een dergelijk oordeel gegeven *kunnen* worden. Met de onttovering van de samenleving, waarbij (zogenaaamde) wetenschappelijke routines een eigen plek hebben veroverd in maatschappelijke processen en professionals planningsprocessen vormgeven volgens principes en maxims als effectiviteit en efficiency lijkt de vraag ook overbodig. Maar met de ontwikkeling van 'rationele planning' in het voorgaande is ruimte geclaimd voor een kritische benadering van planningsprocessen die verder gaat dan het stellen van vragen bij de adequaatheid of waarheidsgetrouwheid van beschrijvingen van processen. Het vraagt om een nadere reflectie op de verhouding van ethiek en planning, zelfs met inachtneming van de constatering dat ethische vragen in hun context moeten worden beschouwd, en ethiek vanuit waarnemersperspectief als hermeneutiek kan worden geïnterpreteerd met als consequentie dat 'alles' als contingent zou moeten worden gezien: algemene oordelen en maxims zijn een utopie.

Reflectie over ethiek resulteert niet in een ondubbelzinnige uitspraak over de vraag wat 'goed' is. Toch valt er, met erkenning van het feit dat mensen product zijn van hun cultuur en die (deels onbedoeld) ook ontwikkelen, meer te zeggen dan dat alles relatief is en dat (dus) fatalisme de beste levenswijze is. Popper, Rorty en anderen bieden zicht op een benadering die uitgaat boven het 'gevangen zitten' in de eigen cultuur en die tegelijk het relativisme vermijdt (5.3). Dit voert in 5.4 tot de bespreking van een door Rorty gesuggereerde vorm van wat een gereflecteerde benadering zou mogen heten: ironie. En daarmee is het tweede element dat in dit hoofdstuk in het geding wordt gebracht benoemd: de betekenis van ironie in wetenschapsbeoefening en planning. Juist ironie representeert het gegeven dat zaken niet voor zichzelf spreken maar in verschillend perspectief kunnen worden beschouwd. Zonder daarmee tot relativisme te vervallen is het de moeite van het verkennen waard om te zien hoe ver met ironie in de planning valt te komen.

Besloten wordt in 5.5 met een korte terugkoppeling op de relatie van denken en doen. Uiteindelijk gaat het niet om de vraag of definitieve antwoorden worden gegeven maar wordt het cultiveren van gereede twijfel als de hoogste wijsheid gezien, in Gadamer's woorden: "*Het zou kunnen dat de ander gelijk heeft*", uitgesproken bij een verzoek zijn filosofie in één kernzin te karakteriseren (Van Tongeren 1999: 77). Dat moge in dit geval (extra) ironisch heten, omdat Gadamer, als hermeneut, met deze woorden de *eigen* positie relativeert, in tegenstelling tot degenen, die 'wat anderen denken' in een hermeneutische analyse zien als contingent en bepaald door externe condities.

Zowel in rationele planning als in ethiek kan onderscheid worden gemaakt tussen 'denken' en 'doen'. Maar onderscheid *maken* is niet hetzelfde als onderscheiden *zijn*. Erkenning van het feit dat morele inzichten geconditioneerd zijn door en ingebed in sociale verhoudingen brengt met zich mee dat ook de beperkingen van zo'n analyse om aandacht vragen. Daarmee is een kleine verkenning van de grondslagen van de ethiek op zijn plaats. Het onderscheiden van denken en doen is om een aantal redenen van belang.

In de eerste plaats, omdat het handelen (door de zichtbaarheid ervan en het ingebed zijn in een sociale context, kortom door allerlei morele principes) heel wat minder vrijheidsgraden kent dan het denken. Weliswaar kunnen morele codes worden gezien als de representaties van de beperkingen van het handelen¹⁵³, eveneens is vast te stellen dat in elke verzameling morele codes (in potentie) een aantal onverenigbaarheden zit die het onmogelijk maakt een enkele handeling als een ondubbelzinnige en directe representatie van een bepaalde morele code te interpreteren. Dit is een geval van 'Hume's challenge': bij de analyse van een *bepaalde* daad worden alleen passies, motieven, rationalisaties en wat dies meer zij gevonden. Of de betreffende daad als een deugd of als een ondeugd moet worden gezien onttrekt zich in een individueel geval aan de waarneming (Darwall 1998: 22): "Alles begrijpen is alles vergeven".

Maar behalve dat binnen sociale systemen (deels) onverenigbare waarden worden aangehangen, participeert ook niet iedere deelnemer daarin op dezelfde wijze. In hermeneutische studies is weinig ruimte voor (het opmerken van) gedragswijzen, die zich met de heersende routines slecht verdragen. Zij die zich aan de vigerende normen onttrekken maken weinig kans op enige effectiviteit in hun handelen, anderzijds openbaren variabele wijzen van omgaan met normen en waarden

¹⁵³ Een deelnemer in een bepaalde cultuur zal wellicht niet zo gauw van *beperkingen* spreken en zeker kan ook sprake zijn van het *stimuleren* van bepaalde gedragswijzen (en daarmee het beperken van andere).

disfuncties en brengen daarmee dynamiek in het systeem. Met andere woorden: onderscheid maken tussen wat men denkt en doet, of wat men zou behoren te doen, is een sleutel tot begrip van sociale verandering (Merton 1967).

In de tweede plaats zou de ethiek een sterker theoretisch gehalte hebben gekregen (Leijen 1998: 13) doordat het menselijk leven zelf minder morele draagkracht heeft: morele overtuigingen lijken meer een zaak van persoonlijke voorkeur te gaan worden. Zou dit juist zijn, dan biedt het in ieder geval een argument voor een onderscheid in denken en handelen; maar twijfel is mogelijk bij de veronderstelling dat persoonlijke voorkeuren zich aan morele principes *zouden kunnen onttrekken*. Dat is ook een zaak van definitie (van ethiek). Uiteindelijk heeft ook een hedonist als Bentham een plaats in de ethische canon.

Enigszins institutioneel van aard is het derde argument: namelijk dat ethiek als wetenschap van het handelen zich onderscheidt van de filosofie als wetenschap van het denken (Toulmin 1970). Daar valt de kanttekening bij te maken dat ethiek ook wel als onderdeel van de filosofie wordt gezien.

Ook Arendt stelt het onderscheid tussen denken en handelen scherp: moreel gedrag is niet vanzelfsprekend, maar morele kennis wel (Arendt 2004: 87); hiermee laat zij zich kennen als iemand met een universalistische visie met betrekking tot de 'herkomst' van waarden. Zij meldt dat bij tal van filosofen de kern van het moreel handelen niet wordt gelegd in de relatie met de *ander*, maar in de omgang met *zichzelf*: Kant ziet als maatstaf zelfrespect, Socrates' norm is vermijding van tegenspraak met zichzelf. Alleen de Christelijke filosofie zou zich onderscheiden door het accent te leggen bij het goed doen aan anderen, aldus Arendt (2004: 91, 97, 127).

Ook een noncontextueel denker als Popper (1994) ziet tussen denken en doen een relevant onderscheid, al was het maar om zijn beduchtheid voor het '*hineininterpretieren*' van wat mensen *zouden* denken, waarmee niet kritische discussie, maar 'vooringenomen' beschrijving en het niet serieus benaderen van 'de ander' wordt gecultiveerd.

5.2. Ethiek en planning

In het planologisch gedachten(erf)goed worden noties gehanteerd die, zonder expliciet ernaar te verwijzen, hun ethische parallellen hebben. Zo zijn in hoofdstuk 4 enkele auteurs genoemd die zich uitdrukkelijk hebben geprofileerd in termen van verantwoordelijkheid (Van den Berg en Van Lohuizen), rendement (De Haas) en ook zijn beroepscodes genoemd met een duidelijke ethische lading. Maar ook

‘rationaliteit’ en ‘kritische zin’ zijn gepasseerd. Blijkbaar zijn dat zaken die planologen bezig houden, evenals de door hun gehanteerde dilemma's van rechtvaardigheid en doelmatigheid. De discussie tussen Mastop en Faludi (effectiviteit en rationaliteit) is in dit verband eveneens te noemen.

Met deze ‘ethische’ verkenning wil niet het fundament gelegd zijn onder een ‘wetenschappelijk verantwoorde’ moraal, alsof wanneer het morele gedachtegoed maar teruggevoerd is op een of meer klassieke schrijvers, er van enig wetenschappelijk verantwoord fundament gesproken kan worden. Er is geen afgeronde ‘canon’. Het zou ook wonderlijk zijn dat wanneer de herkomst van maxims maar kan worden geduid, daarmee van een ethisch (of zelfs wetenschappelijk) verantwoorde planning te spreken zou zijn. Meer dan de herkomst zou het praktisch gebruik van belang (moeten) zijn, waarmee al vast (*als* er dan toch al etiketten moeten worden geplakt) een voorschot op een pragmatische benadering wordt genomen. Maar wat kan dan van een ethische verkenning worden verwacht? Een vraag die ook Toulmin als jong (analytisch) filosoof zich stelde en als volgt benaderde (Toulmin 1970, eerste druk 1950).

In zijn ‘The Place of Reason in Ethics’ (1970) gaat hij in op de plaats van de rede/het redeneren in de ethiek. In de eerste plaats wijst hij de drie ‘scholen’ af: het objectivisme, waarbij ‘het goede’ iets zou zijn buiten de betrokkenen, het subjectivisme, waarbij ‘het goede’, wat dat ook mag zijn, in de mensen zelf als gevoelen aanwezig zou zijn en de ‘imperative approach’, enigszins verwant aan het subjectivisme, waarbij ethische uitspraken uitroepen van afkeuring of toejuichingen zouden zijn. Volgens deze visie zijn ze niet ergens op *gefundeerd*, hun enige betekenis ligt in hun retorische kracht. Daarmee geeft deze benadering geen ruimte aan vragen met betrekking tot geldigheid of validiteit. Geen van de drie benaderingen geeft inzicht in de vraag hoe ethisch redeneren *verloopt*. Daartoe moet worden gekeken naar de *functie* van ethiek; zoals een beschrijving met waarheidsclaim niet in een 1-1-correspondentie staat met de werkelijkheid, zo correspondeert ook juistheid als ethisch concept niet met ‘iets’. Wetenschappelijke en morele oordelen verschillen volgens Toulmin daarin, dat met de eerste onze verwachtingen, en met de laatste onze gevoelens en ons gedrag worden aangesproken (a.w: 129). En de vraag is dan: waarom laten we ons door kracht van argumenten leiden? Het zoeken in een ‘plichtsbeseft’ dat antropologen overal aantreffen biedt geen oplossing: elke gemeenschap, samenleving, is bij voorbaat daardoor onderscheiden. Als ‘functie’ van ethiek definieert Toulmin “*to correlate our feelings and behaviour in such a way as to make the fulfilment of everyone's aims and desires as far as possible compatible*” (a.w: 137). Daarbij worden twee

soorten vragen onderscheiden, corresponderend met ontwikkelingsfasen in de moraal: deontologische en teleologische. De eerste betreft de relatie tussen individueel gedrag en sociale praktijk, de andere stelt de sociale praktijk als zodanig ter discussie. Geldige antwoorden betreffen in het eerste geval verwijzingen naar een sociale praktijk. Voorbeelden zijn het links of rechts rijden als het volgen van een regel, of het nakomen van een belofte, of ook de Categorische Imperatief van Kant, een verwijzing naar Mattheus 7:12: *“Alles nu wat gij wilt, dat u de mensen doen, doet gij ook hun aldus: want dit is de wet en de profeten”*. In het tweede geval is er sprake van motiveringen en resultaten/effecten. De handelingspraktijk wordt dan *als zodanig* bekeken. Toulmin (1970: 142) trekt hier een parallel tussen het Oude en het Nieuwe Testament: de eerste betreft regels van gedrag die opgevolgd moeten worden, de laatste stelt de handelingspraktijk als zodanig ter discussie (zoals uit Mattheus 12, het aren plukken op de sabbath, blijkt). Op de vraag of enige rechtvaardiging van ethiek hoe dan ook nodig (of mogelijk) is (of *“What ought one to do what is right, anyway”* (a.w: 162) antwoordt Toulmin dat een dergelijke vraag de ethiek zelve te buiten gaat¹⁵⁴ en het antwoord kan dan ook alleen bestaan uit *“what else ought one to do”*. De rechtvaardiging van een morele beslissing eindigt bij het punt waar de beschouwde actie ondubbelzinnig kan worden gerelateerd aan een moreel principe. Dat betekent dat elk appèl op enige omstandigheid waarbij sprake is van zelfreferentie *niet* een appèl is op moraal maar op privilege¹⁵⁵, aldus althans Toulmin. Hij concludeert tenslotte dat de drie benaderingen (objectief, subjectief en imperatief) niet zozeer elkaars rivalen zijn maar complementair zijn, vanuit de gedachte dat zowel de retorische uiting als een subjectief gevoelen alsook het oog voor het universeel voorkomen alle aspecten zijn van eenzelfde verschijnsel.

Een greep uit het ethisch denken, waarbij met name uit Leijen (1998) wordt geput

¹⁵⁴ Als het over de ‘herkomst’ van ethische noties zou men kunnen denken aan kristallisatiekernen van ‘culturen’ waarin actoren zich clusteren, waarmee ethiek opnieuw als (toegepaste) hermeneutiek kan worden geïnterpreteerd. Daarmee kan, vanuit waarnemersperspectief, in ethische noties wel degelijk een rationaliserend element worden ontdekt: een beroep op de eigen missie. Zie ook de volgende voetnoot.

¹⁵⁵ Hier valt mogelijk wel iets op af te dingen. In institutionaliseringsprocessen zoals professionalisering kan sprake zijn van een gemeenschappelijke referentie met betrekking tot enige ‘opdracht’ die de professionals speciale, maatschappelijk geaccepteerde competenties geeft. Deze medaille heeft twee zijden: het schept afstand, wat tot een mogelijk betere objectivering leidt van problematieken; maar met het beroep op specifieke privileges kan ook een wij-zij denken worden gecultiveerd inclusief mogelijke tunnelvisies.

laat zien dat sommige planologische noties een ethische pendant hebben. Zo staat bij Aristoteles de verstandelijke deugd van de prudentie voorop (daarnaast onderscheidt hij praktische deugden als dapperheid, moed, rechtvaardigheid en matigheid). En wat hij over de staat opmerkt spreekt menige planoloog aan: de staat is niet een machtsinstituut maar een levensgemeenschap van redelijke wezens die de vrijheid der burgers garandeert. Matigheid ziet hij als de fundamentele erkenning van eigen eindigheid, maar matigheid is ook ondenkbaar als de betrokkenheid op anderen ontkend wordt. Overgezet op planning doemt hier een planoloog op die prudentie en Popperiaanse matigheid (piecemeal engineering) als belangrijke elementen in een planningsactie beschouwt waarmee ook Lindbloms incrementalisme zich goed laat combineren. De staat is hier idealiter (slechts) de herverdelers van een nationaal inkomen (in de breedste zin) ziet, niet een leidend organisme dat allerlei utopieën wil realiseren.

De Stoïcijnen hebben met het handelen niet zoveel op. Zij zien de mens als een denkend, en niet als een handelend wezen. De werkelijkheid is toch niet door menselijk ingrijpen te veranderen. Mensen handelen wel, maar veranderen de wereld niet. Door moreel te leven brengen ze een betekenis in hun leven die hun uittilt boven de sfeer van de elementaire noden. Voor de Stoïcijner bestaat de waarde van het leven uit de kansen en risico's die hij op zich neemt, want hij moet het leven vormgeven naar het lot dat hij nog niet kent. Met het ontkennen van een veranderbare dimensie van de werkelijkheid onderscheiden de Stoïcijnen zich van Aristoteles. Het stoïcijns denken is voor veel planologen een vrijwel onneembare barrière. Als, wellicht pragmatisch en naïef positivistisch te typeren denkers zijn zij geneigd de werkelijkheid gelijk te stellen met wat ze ervan zien. Een naar eigen ervaring bewuste interventie dan te beschouwen als een noodzakelijk uit die werkelijkheid voortkomend iets (en dus die werkelijkheid niet wezenlijk veranderend) is een gedachte die zulke planners bepaald te ver zal gaan. Maar met de erkenning dat planning zich voltrekt als sociaal proces in netwerken, en dat daarin de uitkomsten van het planningsproces ook al grotendeels besloten zijn, is de Stoïcijns visie wellicht wat dichterbij planologische invulling gekomen.

Het gekerstende leven, zoals Leijen dat bij Thomas van Aquino geactualiseerd ziet, heeft evenmin in de planning veel sporen nagelaten. Thomas steunde daarvoor ook te veel op de Stoïcijnen. Het Christelijk leven wordt verbonden met morele eisen, een christelijk bestaan is een bestaan voor het aangezicht van God, niet voor dat van de mensen. Wordt Arendts interpretatie gevolgd – het goed doen aan anderen – dan is mogelijk een christelijk element te ontdekken in al die planningsactes die op een of

andere manier gemotiveerd worden met een emancipatoir denken ten opzichte van een subject-object-denken dat absolute heersers kenmerkte. Maar tegelijk is dit niet exclusief aan het christendom toe te schrijven, nog afgezien van het feit dat menig absoluut heerser zich een christen noemde.

Een specifiek beeld, gerelateerd aan de planningsnotie duurzaamheid, geeft Boersema (2009), die de mediëvist White bespreekt die een oorzakelijk verband ziet tussen de christelijke visie van de mens als heerser van de schepping (Genesis) en de milieucrisis. Boersema zwakt dit *in algemene zin* af. Het veelgeprezen rentmeesterschap van de mens over de natuur dat confessionele partijen in Nederland propageren heeft geen bijbelse referentie: in het Oude Testament komt het begrip niet voor, in het Nieuwe Testament wel maar niet in relatie tot de natuur (Boersema 1997: 225)¹⁵⁶. In het denken van de kerkvaders zijn eerder hellenistische (Stoïcijnse) dan joods-hebreeuwse invloeden aan te wijzen. Voor een belangrijk deel bestaat Boersema's studie uit het construeren van een kosmologie op basis van grondteksten, zoals de spijswetten uit Leviticus en Deuteronomium. De inzet waarmee deze spijswetten zijn becommentarieerd (Boersema baseert zich op tal van theologen) roept de vraag op of werkelijk *alles* een verwijzing of een boodschap zou moeten bevatten¹⁵⁷. Het belang van deze spijswetten ziet Boersema in het feit dat ze het spijs-ethos van de Joden representeren, en (daarin zich) ook expliciet uitspreken over de relatie mens-natuur (a.w: 114).

Is het verband tussen levensbeschouwing en praktisch bestaan niet eenduidig (Boersema 2009), ook een actueel gedachtegoed kan zich in zijn ontwikkeling 'losgezongen' hebben van door *anderen* als grondteksten (wellicht met goede reden!) onderscheiden fundamenteen. Er zijn weinig argumenten aan te voeren om de claim van confessionele politieke partijen om de verhouding van mens en natuur te benoemen in rentmeesterschap te betwisten zolang daarmee geen schade aan anderen wordt toegebracht – om het maar eens Kantiaans (maar ook utilitair!) te benaderen. Morele noties zijn vatbaar voor verandering/ontwikkeling, en de

¹⁵⁶ In het Nieuwe Testament als de gelijkenis van de onrechtvaardige rentmeester (Lucas 16:1-9), die met vervalste schuldbekentenissen uiteindelijk zowel de schuldenaars als zichzelf redde voor het aangezicht van de eigenaar: maakt u vrienden met behulp van de onrechtvaardige Mammon!

¹⁵⁷ Boersema verantwoordt zich met een theoretisch kader, opgebouwd uit een aantal punten waarvan de eerste twee luiden: 1: de spijswetten vormen geen willekeurige verzameling voedingsvoorschriften maar een coherent geheel van regels en 2: Deze regels geven een 'restloze' verklaring' (Boersema 1997: 119).

gedachte dat ze een integraal samenhangend karakter zouden moeten hebben is op zijn minst naïef te noemen. Dat geldt uiteraard ook voor andere visies dan de christelijke.

Illustratief zijn in dezen de beschouwingen in 'De stad der toekomst - de toekomst der stad' (Bos *et al* 1946), geschreven als preambule bij de wederopbouw van Rotterdam. Hierin is een essay opgenomen over godsdienstig en kerkelijk leven, niet om de stad Rotterdam massaal in de kerk te krijgen maar wel als inspiratie tot ontwikkeling van een verantwoorde stedelijke gemeenschap. Er wordt een complete ideeëngeschiedenis gepresenteerd vanuit de gedachte dat de wijsgerige mens ontdekt dat *"niet de hoeveelheid, doch wel de aard zijner kennis voor hem het belangrijkste is [...] De vrucht der wijsbegeerte bestaat hierin, dat het doordringen tot de wezenlijke strekkingen van het leven, dat het inzicht in de totaliteit aan de eindeloze gedeeldheid de door de mens gezochte samenhang verleent"*. (Bos *et al* : 264). Met verwijzing naar Tertullianus, Plato, Socrates, Aristoteles, Jeremia, Christus, Thomas van Aquino, Savonarola, Luther, Calvijn, Guyau, Bergson, Saint-Just, Burke, De Bonald, De Maistre, Schlegel, Stahl, Burdin, Saint-Simon, de Internationale School voor Wijsbegeerte, de Woodbrookers, (maar opvallend voor een Rotterdams geschrift: met voorbijgaan aan Erasmus, al wordt het humanisme wel genoemd) wordt een fundament gelegd voor het propageren van een stad die plaats biedt voor de ontwikkeling van gemeenschapszin (a.w. pag. 292). Het noemen van de uiteenlopende denkers zal tot doel hebben gehad een zo breed mogelijk draagvlak te vormen. Tegelijk ademt het essay de sfeer van wederopbouw, doorbraak en de illusie van het creëren van een alomvattend kader om de 'geest der tijd' te vatten als samenhangend resultaat van een eeuwenlange geschiedenis. Uiteindelijk resulteert het betoog in een, met een planologisch anachronisme, pleidooi voor meervoudig (ruimte)gebruik van kerken (Bos *et al* : 294).

Dat 'de stad der toekomst' daarmee een ambitieus, maar verder weinig ter zake doend betoog zou zijn, is onjuist. Een van de meest besproken elementen van de naoorlogse planningdoctrine, de wijkgedachte, is aan deze publicatie ontleend. De publicatie laat ook in de bundel 'Bouwen wonen leven' (Diemer-Lindeboom *et al* 1966) zijn sporen na. Deze bundel bevat expliciet of impliciet christelijk geïnspireerde betogen inzake de menselijke maat (of het ontbreken ervan) in de naoorlogse woningbouw. *"Jerusalem zal dorpsgewijze bewoond worden"*, aldus de profeet Zacharia (geciteerd door Diemer-Lindeboom 1966: 18). Maar ook hier geldt dat een christelijke levensovertuiging niet het alleenrecht kan claimen op een kritische bespreking van de massale naoorlogse meergezinsbouw. Uiteindelijk is het betoog van Diemer-Lindeboom te interpreteren als een vroeg pleidooi voor het in beschouwing nemen van de behoeften van doelgroepen (in gezinsverband levende bewoners) in het ruimtelijke orderingsbeleid, i.c. de woningbouw, dit ondanks het feit dat ook expliciet ethisch

geschut in stelling wordt gebracht: *“Van gerechtigheid in die prachtige, positieve bijbelse – pas in deze tijd van klassieke ballast bevrijde – zin, namelijk gericht op de levensverhoudingen zoals die naar hun aard bedoeld zijn”* (een in nevelen gehulde uitspraak TvdM).

De bijdrage van Tellegen in diezelfde bundel ademt een wat andere geest, maar veronderstelt wel een kosmologie die zich rekenschap geeft van de overgang van de Nieuwe Tijd naar een andere, met als bijbehorende boodschap een geheel te zien als meer dan de som der delen: de som der delen dan op te vatten als een conglomeraat van diverse te verrichten functies, het geheel als de vorm waarin die functies een plek vinden, maar die tegelijk iets toevoegt aan het geheel der functies.

Weer meer met bijbelse verwijzingen gelardeerd is de bijdrage van Granpré Molière. Net als bij Diemer-Lindeboom en Tellegen wordt geslagen op het aambeeld van verandering, van onzekerheid, van het zoeken naar nieuwe vormen: *“Thans bevinden wij ons in een vacuüm. We leven, om het maar radicaal te zeggen, in een beschavingsloos interregnum; in een maatschappij zonder aangezicht; in een wereld zonder een eigenlijke samenleving”* (Granpré Molière 1966: 107).

Opvallend is in deze gevallen het klaarblijkelijk gevoelen dat men voor veranderingen staat en dat men daarvoor een ‘oplossing’ moet bedenken, in plaats van zich bij het onvermijdelijke neer te leggen en zich daarmee maar simpelweg heeft te verstaan. Er is sprake van een historicistisch wereldbeeld, dat zich ontwikkelt en in zijn begrip van samenhang een zingevend kader vormt. Klaarblijkelijk was het virus van het modernisme van de ‘maakbaarheid’ meer in de schrijvers aanwezig dan men heeft willen toegeven. Hoe dit verder ook zij, de verwijzing naar diverse klassieke en christelijke auteurs blijkt in alle geval (in hedendaagse ogen) een bezwering om te komen tot een diagnose van het tijdsgewricht. Dat maakt de verschillende ‘ethieken’ in hoge mate weinig discriminerend.

Terug naar Leijen. Het utilitarisme heeft in de planning sterk doorgewerkt. Vanuit een contextualistisch perspectief interpreteert Leijen de opkomst ervan als uiting van de overgang van een *land-interested* naar een *money-interested* economie. Waar traditioneel een onderscheid wordt gemaakt van realiteit en mogelijkheid, zien de utilitaristen slechts de realiteit. Hume verklaart het menselijk leven uit passies, waarvan sommige emoties als sociale deugden kunnen worden gezien, omdat ze nuttig zijn. Zo wordt rechtvaardigheid herleid tot welbegrepen eigenbelang. Als doel van het morele handelen zien de utilitaristen het geluk, dat bij hen, zeker bij Bentham (Hoekveld 2006), met genot wordt gelijkgesteld. (Bij Aristoteles is het het *gelukt* zijn, aldus Leijen). De preferenties van individuen zijn onderhandelbaar. Duidelijk is dat planners zich in hun werk sterk met de utilitaristen hebben vereenzelvigd. Slogans uit ruimtelijke ordeningsnota's, zoals over ruimtelijke keuzevrijheid en ruimtelijke kwaliteit, maar ook discussies over begrippen als doelmatigheid en rechtvaardigheid komen rechtstreeks uit het gedachtegoed van de utilitaristen. Zij ook zijn het die interventies waarderen naar

hun uitkomsten, en niet naar hun (goede) bedoelingen, daarmee een 'consequentialisme', dat Faludi (1986) als vorm van rationele planning heeft bepleit, gestalte gevend. Met het idee van 'environmental justice', ontwikkeld naar aanleiding van de ongelijke distributie van milieueffecten over diverse bevolkingscategorieën, is het niet anders. Heel het planologisch gedachtegoed rond evaluatiestudies is geënt op utilitaristische principes. Deze claimen immers – en dat is voor een empirische wetenschap als de planning bijzonder prettig – zaken als geluk (wat dat ook is) en de verdeling daarvan in meetbare termen te kunnen gieten.

Groot is de tegenstelling tussen de utilitaristen en Kant. Waar utilitaristen interventies beoordelen naar hun effecten, leert Kant dat wat er ook goed is in de wereld, dat hooguit de bedoelingen kunnen zijn: de goede wil. Voor Kant is niet geluk, maar vrijheid het allerhoogste. Waar de utilitaristen de mens tot slaaf maken van zijn passies, stelt Kant dat elke ethiek die uitgaat van behoeften, uitloopt op afhankelijkheid. Moreel handelen vloeit voort uit eerbied voor de wet, de eerbied komt voort uit redelijkheid. De Categorische Imperatief moet zo worden verstaan, dat het subject zich daarbij niet door drijfveren maar door beweegredenen laat leiden. Handelen volgens de Categorische Imperatief is handelen volgens die maxime waarvan men zou willen dat ze algemene wet wordt. Er is een categorisering van vrijheden te construeren: 1. comparatief, in die zin dat de vrijheden van mensen groter zijn dan die van dieren; dit is een negatief vrijheidsbegrip. 2. vrijheid als spontane causaliteit, dit is nog niet de vrijheid in de morele zin van het woord. 3. de vrijheid in de meest volledige zin is de morele of transcendentale vrijheid, verbonden met de wet en autonoom, dat wil zeggen zelf wetgevend. In de mate dat de wil gehoorzaamt aan de wet wordt hij steeds minder geleid door drijfveren en steeds meer door beweegredenen. Dit intellectueel erfgoed heeft in de planning weinig weerklank gevonden. Dat wil echter niet zeggen dat Kants denken geen praktische consequenties heeft gehad in visies op staat en overheid. Kant ziet de staat als een rechtsstaat, die vrijheden garandeert. Ethisch handelen is bij Kant echter aan het individu voorbehouden.

Daarvan onderscheidt zich Rawls, die juist inzet op een 'theory of justice' die niet is gericht op individueel handelen, maar op dat van collectiviteiten.

De betekenis van Rawls kan volgens Raes (1999) gezocht worden in het slaan van een brug tussen Kant en de utilitaristen. Rawls is niet uit op het ontdekken van een objectieve, morele werkelijkheid, maar is een constructivist: moraal is een menselijke constructie, en hij ziet het als zijn taak om morele constructen coherenter te structureren: een beleidsfilosoof als het ware (Raes 1999: 258). Rawls

zoekt een moreel concept dat en pluralistisch is (dus niet utilitaristisch in de zin dat alles op nuttigheid zou moeten worden herleid) en toch in staat is om conflicten tussen waarden te beslechten. Daartoe maakt hij gebruik van de zogenaamde oorspronkelijke opstelling, waarbij het er om gaat met welke algemene regels van rechtvaardigheid we kunnen instemmen terwijl we niet weten wat onze eigen positie is. Daarmee neemt het morele gezichtspunt afstand van het eigen belang: we leven ons in de ander in. De zogenaamde 'veil of ignorance', (sluier der onwetendheid) (het niet kennen van de eigen sociale positie) verhindert het ontwikkelen van partijdige argumenten. De allocatie van 'goederen' in dit onderhandelingsproces van actoren in de zogenaamde oorspronkelijke opstelling betreft basisvrijheden, vrijheid van beweging en beroepskeuze, macht en voordelen verbonden met ambten en verantwoordelijke posities, inkomen en vermogen en de sociale grondslagen van het zelfrespect. Maar niet alle goederen zijn gelijkwaardig. Ze worden toebedeeld aan de hand van de volgende beginselen van rechtvaardigheid: het eerste beginsel betreft de basisvrijheden, het tweede de gelijkheid van kansen, terwijl het zogenaamde 'difference principle' de positie van de minstbedeelden dient. Deze beginselen kennen een hiërarchie, een zogenaamde lexicografische rangorde (lexical order): het eerste beginsel heeft absolute prioriteit op het tweede, en het tweede gaat voor het derde. Vrijheden inruilen tegen materiële welvaart gaat niet. Toepassing van Rawls' gedachtegoed op de ruimtelijke ordening bij het beoordelen van open ruimte als een collectief goed blijkt niet eenvoudig te zijn (Zeelenberg 2004). Actoren als lagere overheden zouden afstand moeten doen van hun eigen belang om aldus tot een rechtvaardige en eerlijke verdeling van goederen (zoals open ruimte) te komen. Maar zowel eigen belang alsook 'hoger' belang wordt in het (eigen) beleid verdisconteerd. (Zeelenberg 2004). Rawls' betoog belichaamt een reconstructie van normen en waarden als leidraad voor te voeren beleid, onderzoek daarnaar heeft een exemplarisch karakter in de zin hoe dat beleid in een concrete situatie zijn vorm krijgt. Daarmee is het niet zozeer een toets voor de juistheid of onjuistheid van Rawls' denken, maar is het vooral een zoektocht naar het gebruik van waarden in een contingente situatie.

Concluderend valt over de relatie tussen planning en ethiek op te merken, dat deze in de literatuur tot nu toe onderbelicht is gebleven – en hierboven is slechts een summier overzicht gepresenteerd¹⁵⁸. Als empirische (toegepaste) wetenschap zou planning op grond van empirische inzichten duidelijk kunnen maken wat effectief is en wat efficiënt. Daarmee kent deze discipline een sterk

¹⁵⁸ Zo is ook Leijens bespreking van Levinas buiten beschouwing gebleven

utilitaristisch en pragmatisch karakter. Dat wordt, in terugblik, ook in niet geringe mate gevoed door de overheersende Angelsaksische literatuur ter zake van planning en planningstheorie. Wat in de tijdschriften als wetenschappelijke bijdrage wordt gepresenteerd ademt de geest van het neoliberale denken van de landen overzee. De diverse ontwerpen van evaluatieve technieken, een typisch planningsonderwerp, bevestigen dit beeld. In de planning vigeert de redeneerwijze van het positivistisch geïnspireerde utilitarisme - relevant is wat meetbaar is; wat meetbaar is leent zich voor evaluatie. De criteria waarmee planologische interventies worden gewaardeerd zijn gevat in termen van succes¹⁵⁹ (of effect) en efficiëntie, doorgaans vanuit het vanzelfsprekende perspectief van het plannend subject. Rationaliteit (in beschrijvende zin) en effectiviteit zijn zo twee zijden van dezelfde medaille. Utilitarisme, empirisme en contingentie vormen een moderne trias planologica¹⁶⁰.

5.3. Universalisme, relativisme en pluralisme

In de reflectie op menselijk denken en handelen zijn globaal twee posities te onderscheiden: het universalisme, dat zich baseert op de Verlichting en rationaliteit als leidend principe heeft, en het relativisme, dat wortelt in de Romantiek en zich baseert op een notie als identiteit. Dit onderscheid is hiervoor ook al gepasseerd in de bespreking van Toulmins beschouwingen over de fundamenteën van het ethisch denken. In plaats van over universalisme spreekt hij van objectivisme (morele noties komen van buiten de betrokkenen), in plaats van relativisme hanteert hij het begrip subjectivisme (morele noties komen 'slechts' uit subjecten voort). Daarnaast

¹⁵⁹ Oorspronkelijk: afloop, pas later 'goede afloop' (Van Veen en Van der Sijs 1997)

¹⁶⁰ Een meer op de planologische literatuur gebaseerd overzicht biedt Khakee (2007). Zijn voorstellen (*human outlook, societal outlook, democratic outlook, ecological outlook*) betreffen typisch westerse waarden. Een pilot studie suggereert dat deze waarden/perspectieven slechts in beperkte mate door planners worden gedeeld. Ontbreken ze, dan wordt dat door tal van rationaliserende opmerkingen uitgelegd: "het proces moest doorgaan", ook een waarde natuurlijk. Uiteindelijk is de vraag in hoeverre de betreffende waarden specifiek voor planners van toepassing zouden zijn. Het 'opleggen' van waardenoriëntaties in planningsopleidingen blijft zo een probleem. Waardenvrijheid mag dan een illusie zijn, de keus voor bepaalde waarden, zoals de bij planners zo populaire duurzaamheid, is uitermate contingent. Daarbij is duurzaamheid te zien als specificatie van een begrip als integraliteit, een planologische waarde met oudere papieren. Door duurzaamheid ook een economische lading te geven (rentabiliteit) is de uitholling van het begrip in gang gezet.

onderscheidt hij ook nog de 'imperative approach' als de visie dat ethische uitspraken expressie zijn van goedkeuring of afkeuring (waarmee ze niet hetzelfde zijn als de Categorische Imperatief van Kant).

Uiteindelijk gaat het bij het universalisme om het idee dat de mensheid één is die zich op een begrip als rationaliteit laat aanspreken; bij het relativisme staat niet zozeer de eenheid als wel de verscheidenheid centraal. Een relativiserend standpunt leidt hooguit tot beschrijvingen als "hier doet men het zus, elders zo". Een universalistisch standpunt doet geen recht aan de noodzakelijke distantie die bestudering van gedragsroutines vereist, omdat zo'n beschrijving niet verder komt dan het (ver)oordelen van gedragsroutines die toevalligerwijs niet overeenstemmen met die van de zichzelf als maatstaf aller dingen ziende observator – hoe zou hij het universalisme anders aan kunnen hangen.

Als onderzoeker kan men niet de pretentie hebben zich als een 'objectieve' buitenstaander op te stellen en op wetenschappelijke verantwoorde wijze met allerlei waarnemingen tot enig verklaren te geraken. Hooguit kan men (in de toepassing van rationele planning) een aantal vragen stellen aan bestudeerde actoren.

In zijn appellerende benadering lijkt Popper een echte universalist, die zich (met een beroep op rationaliteit) verstaanbaar wil maken voor anderen. Toch is hij, naar eigen zeggen, geen universalist maar een (kritisch) pluralist. Hij bepleit (1982b) tegenover het relativisme het kritisch pluralisme; in het relativisme heeft waarheid geen betekenis, in het pluralisme is sprake van rationele discussie vanuit de gedachte dat theorieën met elkaar concurreren in het benaderen van 'de' waarheid. Hij ziet wetenschap geleid door morele principes: *"de principes die aan elke rationele discussie ten grondslag liggen, dat wil zeggen in iedere discussie in dienst van het zoeken naar waarheid, in de ware zin ethische principes [zijn]: het principe van de feilbaarheid [...], van de redelijke discussie [...en] van het naderen tot de waarheid"* (Popper 1982b: 148). Hij stelt een nieuwe beroepsethiek voor, te baseren op twaalf regels:

1. objectief vermoedend weten gaat ver uit boven wat een mens kan beheersen: er bestaan geen autoriteiten; 2. het is onmogelijk fouten te vermijden; 3. wel blijft het onze opgave fouten naar vermogen te vermijden; 4. tolerantie naar alternatieve theorieën; 5. de instelling ten aanzien van fouten moet worden veranderd: niet verdoezelen; 6. maar juist leren van fouten; 7. speuren naar fouten; 8. zelfkritische houding en oprechtheid zijn plicht; 9. accepteren dat anderen ons op onze fouten wijzen; 10. die anderen hebben we nodig; 11. kritiek van anderen is noodzaak, zelfkritiek is het best; 12. rationele kritiek moet specifiek zijn, geleid door het idee om dicht bij de objectieve waarheid te komen, en moet in die zin ook onpersoonlijk zijn (a.w: 149).

Poppers visie lijkt op het eerste gezicht te zijn gekleurd door zijn enthousiasme zijn onderzoeksprogramma te vertalen in ethische termen. In een beschouwing naar het bereik van de moraal gaat Mooij (2005) in op de vraag of wetenschapsbeoefening zich mogelijk onttrekt aan enig moreel principe: mensen met een verschillende morele overtuiging zouden tot overeenkomstige onderzoeksresultaten komen. Daarmee zou de norm van objectieve waarheidsvinding een strikt amorele norm zijn! En zou vanuit de moraal geen verbod op bepaalde vormen van kennisvergaring moeten rusten? Wat zich, in de woorden van Mooij, hiertegen verzet is niet een van nature geven recht tot vrije kennisvergaring, maar de *keuze* voor dat recht. *“Waarheid is op zichzelf geen morele waarde, dat zij een waarde is, is een morele verworvenheid”* (Mooij 2005: 114). Daarmee relativeert Mooij Poppers standpunt.

Merton, als socioloog formulerend vanuit een institutionele invalshoek (wetenschap als ethos), onderscheidt vier normen: universalisme (als tegenstelling met etnocentrisme), communisme (delen van kennis/inzichten), belangeloosheid, en georganiseerde scepticisme (Merton 1967: 550-561). Kuipers (2001: 343-356) acht deze normen nog steeds waardevol als ‘default-norms’ in wetenschappelijk onderzoek, al zijn er kanttekeningen te plaatsen bij de deontologische ‘bias’ en is er niet altijd van een zwart-wit situatie sprake¹⁶¹. Als utilitaristische/teleologische aanvulling noemt hij kwesties als *‘the present and future well-being of humans and (laboratory, domestic, and wild) animals and the state of their environment and the communication between science and society’* als voorbeelden van actuele morele dilemma’s die bij wetenschapsbeoefening een rol spelen. In hoeverre al deze normen en dilemma’s specifiek zijn blijft de vraag. Zo is het waarheidsgerichte karakter van wetenschappelijke normen niet alleen epistemologisch maar ook sociaal van belang, aldus Kuipers, Niiniluoto citerend. Dit onderstreept, naast de onmogelijkheid om ‘wetenschap’ en ‘samenleving’ anders dan hoogst gekunsteld (namelijk via de kunstgreep van een institutionele benadering) te onderscheiden, nog eens de visie van Mooij.

¹⁶¹ Zoals dat met regels gaat leidt strikte toepassing tot problemen. Zo is strijdigheid te signaleren tussen de regel van universalisme (oordeel zonder aanzien des persoons) met die van ‘belangeloosheid’ (alsof deeltijdhoogleraren met een baan buiten de universiteit *per definitie* verdacht zouden zijn). Wat niet wegneemt dat Radders (2009) als panacee voor ‘het herwinnen van de ziel van de wetenschap’ naast andere aanbevelingen ook het afschaffen van bijzondere hoogleraren met een particulier of een commercieel belang bepleit. Maar afpalen van bijzondere en algemene belangen is niet een ondubbelzinnige actie.

Discussies over ethiek in de sociale wetenschappen zijn bij uitstek institutioneel bepaald. Nergens anders dan in de gammawetenschappen bloeit het fenomeen van de methodologieboeken, als verre nagalm van Max Webers *‘Wissenschaft als Beruf’* (1919). Daarin worden *intern* methodische richtlijnen geformuleerd om ‘objectief’ vat te krijgen op iets dat de samenleving zou kunnen worden genoemd. *Extern* wordt onder ‘ethiek’ in dezen verstaan reflectie op de status van wetenschapsbeoefening in relatie tot ‘de rest van de maatschappij’: de eventuele schade die men geïnterviewde personen kan berokkenen bij uitvoering en publicatie van het onderzoek, of meer algemeen de vraag in hoeverre men personen mag belasten met ‘wetenschappelijke analyse’. Ook de maatschappelijke relevantie van wetenschappelijk onderzoek, een teleologische benadering, is zaak van overweging. Met andere woorden: in de externe oriëntatie gaat het om de afweging van het waarheidsgerichte karakter van wetenschap in een ruimere context. Daarin wordt mogelijke strijdigheid van ‘wetenschappelijke waarden’ met concurrerende maxims manifest. Naar de mate sociaal-wetenschappelijk onderzoek zich ontwikkelt als wetenschappelijk gelegitimeerd (of vanuit waarnemersstandpunt: gerationaliseerd) voyeurisme moeten zogenaamde *ethical committees* voorzien in handreikingen om tot – niettemin – te verantwoorden onderzoek te komen, waarbij reparatie of voorkomen van schade bij derden lijkt te gaan boven reflectie op de relevantie van het onderzoek als zodanig. Kortom: het mitigeren van de gevolgen van mogelijk wetenschappelijk fundamentalisme. Uiteindelijk blijken ethiek van onderzoek (extern georiënteerd) en methodologie (intern georiënteerd) sociologisch gezien twee zijden van dezelfde medaille te zijn: gevolgen van het institutionaliseringsproces van (sociale) wetenschap. Overigens is het gebruik van de term ‘ethisch’ in dezen wel voor discussie vatbaar. Iets zou wel of niet ethisch zijn, alsof ook iets wel of niet geologisch zou zijn (bijvoorbeeld het opbrengen van een zandlaag op een bouwlocatie zou niet geologisch zijn, het ongestoord houden van de aardlagen wel). Gebruik van het begrip moraal zou daarom beter zijn, waarbij de associatie met ‘moralistisch’ maar voor lief moet worden genomen.

Het pluralisme vermijdt zowel de extremen van het universalisme (dat zich gemakkelijk tot een repressief etnocentrisme laat ontwikkelen: wanneer men zichzelf universalist waant, is het risico groot dat onvoldoende recht wordt gedaan aan afwijkende ziens- en handelwijzen van anderen) als van het relativisme (met de paradox dat het beroep op culturele identiteit met zich brengt dat men zich geen oordeel over andere culturen kan aanmatigen; toch doet men het onder het motto dat er verschillende culturen zijn). Overigens noemt Procee naast deze (kennis)paradox van het cultuurrelativisme nog andere¹⁶² (Procee 1994: 46-7).

¹⁶² Procee onderscheidt de kennisparadox: ook wetenschapsbeoefening is cultureel bepaald, dus hoe zal men over muren van de eigen cultuur kunnen kijken; de wijsgerig-antropologische paradox: de enculturatie-mogelijkheden van de mens lijken als men jong is onbeperkt, maar de behoefte tot relativisering van de eigen cultuur openbaart zich op

Procee bepleit het pluralisme tegenover het universalisme en het relativisme, gebruik makend van het idee van interactieve verscheidenheid. Hij baseert zich daarbij op Plessner, die de essentie van de mens ziet in zijn interactie met de omgeving. Het komt er bij deze benadering op neer dat de verscheidenheid van culturen als gegeven wordt beschouwd, maar interactie eveneens; de mate waarin men zich open opstelt tegenover de ander wordt positief gewaardeerd waarmee men ontkomt aan het relativerende standpunt dat *alle* culturen (in *alle* opzichten) 'gelijkwaardig' zouden zijn.

Waar het universalisme laboreert aan een ethnocentrisch rationalisme en het relativisme zich verliest in contextuele beschouwingen die alles relatief maken biedt het pluralisme de mogelijkheid tot een meer onbevangen reflectie op planningspraktijken. Rationele planning is daarmee verenigbaar, al kent het een utilitaristische bias door zich te richten op het vergelijken van effecten van interventies.

Universalisme in de planning kent provincialistische trekjes. De Angelsaksische kleuring van het planningsdiscours is opvallend. Men zou zich eens aan het gedachte-experiment moeten wagen om de redactie van de internationale planningstijdschriften in handen te veronderstellen van de sovjetplanners uit de jaren twintig tot en met tachtig van de twintigste eeuw. Ook dezen waren in staat tot reflectieve beschouwingen, met citering van tal van planningsgrootheden, filosofen inclusief. Zou de internationale academische planningsgemeenschap mogelijk met gefronste wenkbrauwen kennis hebben genomen van decreten van het Centraal Comité van de Communistische partij in de Sovjet-Unie¹⁶³, Engelse en Amerikaanse schrijvers melden ons onbekommerd het volgende. Een kleine bloemlezing:

Philip Allmendinger: *"... part of the attack on the idea of planning as a profession was an element in a broader growth in anti-planning thinking throughout the 1980s and 1990s from both the left and right.[...].Thatcher governments of the*

oudere leeftijd als men al 'gevormd' is; de morele paradox: tolerantie als het summum van relativisme is een universele waarde; en de sociaal-politieke paradox: hoe tot een wereldwijde harmonieuze samenleving te komen als interdependentie tussen groepen wordt uitgesloten.

¹⁶³ Het dagblad Trouw dd 28.3.2006 meldde dat president Poetin van Rusland is beschuldigd van plagiaat in zijn proefschrift. Grote delen ervan zouden zijn gekopieerd uit een Amerikaans (!) handboek voor strategische planning en politiek.

1980s were able to introduce potentially radical changes such as the B1 Use Class and Circular 22/80 without primary legislation” (Allmendinger 2001: 4)

John Friedmann & Barclay Hudson: *“Our major task for the philosophical tradition of planning theory, therefore, would seem to consist in identifying the conditions in postindustrial, American society that would demand a more rigorous, ongoing, and socially permeating application of theory to practice and to demand from planners more than the value-neutral stance that social scientists and historians have clung to the past” (Friedman & Hudson 1974: 14)*

Patsy Healey: *“But in the Western world, we seem to have lost confidence in our political systems, in our mechanisms for conflict mediation and for the strategic management of our collective affairs. So how are we to arrive at a spatial strategy?” (Healey 1996: 218)*

Uit deze en vele andere te citeren artikelen valt bij welwillende interpretatie af te leiden dat de probleemstellingen uit de nabije omgeving afkomstig zijn en zo, in de beste postmoderne tradities, contextbepaald zijn. Maar ze kunnen ook worden gezien als een opzadelen van de lezer met landen en contexten waarvan de relevantie nauwelijks is te duiden. Er lijkt sprake te zijn van persoonlijke zorgen, die de schrijver met de lezers wil delen. ‘Namedropping’ is een manier om een en ander wat algemene geldigheid mee te geven. Refereren naar Habermas’ communicatief handelen zonder enige bladzijdeverwijzing (Allmendinger, Healey etcetera) moet het universeel geldige indiceren. Het verregaand commitment van schrijvers met hun onderwerp van studie is opvallend: voortdurend wordt geschreven in termen van ‘we’, alsof de schrijver zelf verantwoordelijk zou zijn voor de geanalyseerde planningspraktijken. In positieve zin kan dit worden geduid als een professionaliseringsmantra, een oproep aan vakgenoten om tot een gedeeld begrip van planningpraktijken te komen. Toch dringt zich ook het gebrek aan afstand tussen reflectie en praktijk op. Alsof, overgezet in Nederlandse verhoudingen – om nu maar provincialistisch te blijven – aan universiteiten werkzame planologen op het internationale podium zich verantwoordelijk zouden moeten voelen voor het Groene Hart, de Vinexlokaties en de Regiovisie Groningen-Assen¹⁶⁴. Of, omgekeerd: dat de

¹⁶⁴ Dat is minder gezocht dan het lijkt: een studieboek als van Hidding (m.m.v. A. van den Brink) (2006) biedt voornamelijk een samenvatting van rijksbeleid, naar het toeschijnt vooral als doorwerking van Wageningse planologiebeoefening in nationaal beleid. Zo wordt een grote ‘dienstbaarheid’ van universitaire planning aan overheidsbeleid

opheffing van het ministerie van VROM in 2010 de planologische wetenschapsbeoefening zou schaden. De volgende paragraaf biedt een voorstel om op een andere wijze met deze spanning tussen distantie en betrokkenheid om te gaan.

5.4. Ironie

Handelen of beleid kan niet zinvol ‘wetenschappelijk’, of ‘rationeel’ genoemd worden. Voor denken geldt hetzelfde, voor onderzoek eveneens. In weerwil van de in nieuwsmedia gebruikelijke berichtgeving dat iets ‘wetenschappelijk’ onderzocht is, is er geen onderzoek denkbaar dat zich zou onderscheiden van ‘wetenschappelijk’ onderzoek. Iets is goed, matig of slecht onderzocht¹⁶⁵. Voor planning geldt hetzelfde. Zogenaamde wetenschappelijke planning is niet van andere planning te onderscheiden. Hooguit is deze planning voorwerp van spot, wanneer een zogenaamde wetenschappelijke aanpak niet dat heeft gebracht wat ervan verwacht mocht worden, of althans van verwacht werd.

Zo er al van enig demarcatiecriterium (van wetenschap) gesproken zou kunnen worden zou dat in Poppers visie niet te zoeken zijn in het *funderen* van inzichten of praktijken, maar in het *ontwikkelen* ervan¹⁶⁶ (waarvoor ‘trial and error’ de – triviale – methode is). Evenals Popper verzet Rorty zich tegen wat het *funderen* (door common sense) van wat wetenschappelijke inzichten genoemd zouden kunnen worden. Rorty ziet ‘common sense’ gevat in een zogenaamde ‘final vocabulary’, die wordt gebruikt door *“all human beings [...] to justify their actions, their beliefs, and their lives”* (Rorty 1989: 73). Tegenover ‘common sense’ stelt Rorty de ironicus (a.w: 74), die voortdurend bij deze ‘final vocabulary’ vragen stelt. Daarmee stelt Rorty tegenover ironie de *“metaphysician, [...] who takes the question “What is the*

gesuggereerd.

¹⁶⁵ Zogenaamd ‘academisch’ onderzoek als concretisering van ‘wetenschappelijk onderzoek’ is niets anders dan een verwijzing naar de institutionele context waarin het onderzoek is uitgevoerd. Dat studenten opgeleid worden tot het doen van onderzoek is in de kern ‘slechts’ het bijbrengen van een aantal goede gewoontes die bijdragen tot kritische (zelf)reflectie.

¹⁶⁶ In zijn bespreking van wetenschappelijke demarcatiecriteria bespreekt Popper de Engelse taalfilosofen die in hun streven naar het ontwikkelen van een wetenschappelijke taal die zich van common sense zou onderscheiden, *tegelijkertijd* ‘common sense’ als basis hanteren. In het ‘Woord Vooraf’ van zijn ‘Logic’ (Popper 1972: 18 e.v.) ziet hij wetenschappelijke kennis als een extensie van ‘common sense’: het is *“common sense knowledge writ large”*, ook bij hemzelf cursief geschreven

intrinsic nature of (e.g., justice, science, knowledge, Being, faith, morality, philosophy)?” at face value”. Deze metafysici beschouwen hun ‘final vocabulary’ als iets dat naar een essentie verwijst; maar in de ogen van Rorty’s ironicus zijn dit platitudes¹⁶⁷. De ironicus is, in het beschouwen van de betrekkelijkheid der dingen, daartegenover historicist en nominalist (a.w: 74).

Met dit nominalisme impliceert Rorty een contextuele functie van de taal: taal wordt niet als communicatiemedium, expressie of representatie gezien: *“Think of the term mind or language not as the name of a medium between self and reality but simply as a flag which signals the desirability of using a certain vocabulary when trying to cope with certain kinds of organisms”* (a.w: 15). Een taal is ons gegeven, we hebben er niet voor gekozen, en we komen er ook niet buiten, aldus Rorty. Al zou Popper met Rorty de positivistische benadering van taal als afbeelding van de werkelijkheid kunnen afwijzen, de retoriek van de twee is duidelijk verschillend, om het maar voorzichtig te zeggen. Of, iets negatiever: Rorty laat de taal opgaan in de signalerende functie.

Overeenkomst tussen Popper en Rorty is, dat beiden het ‘funderen’ van inzichten (of *wat dan ook*, bij Rorty) op ‘iets anders, iets definitiefs’, afwijzen. En de ironie wil, dat Rorty daarmee ook goed bruikbaar is bij het proberen te ontdekken of er ‘iets’ is wat planningsdiscussies op een ander plan brengt dan ‘common sense’, hoe ook met het modernisme ontwikkeld en onttoverd. Dat zit niet in het zoeken naar laatste of fundamentele waarheden (of ‘ware’ fundamenten), maar in het reflectief moment, het stellen van vragen bij een ‘final vocabulary’. In weerwil van Rorty’s niet altijd even goede pers bij wetenschapsfilosofen (Kuipers 2010) een opstelling die goed combineerbaar is met Poppers ‘kriticisme’.

Rorty beschrijft een ironica aan de hand van drie criteria: *“..radical and fundamental doubts about the final vocabulary she currently uses, [...] argument phrased in her present vocabulary can neither underwrite nor dissolve these doubts [...] she does not think that her vocabulary is closer to reality than others.”* (Rorty 1989: 73)

Bij Rorty betekent dit geen rigide relativisme. Evenals dat van Popper en Procee is ook Rorty’s standpunt als pluralistisch te kenschetsen. Hij stelt een anti-anti-etnocentrisme voor, daarmee het universalisme (als etnocentrisch) verwerpend, maar ook het relativisme: er is a priori niets mis met de eigen cultuur en er is geen

¹⁶⁷ Hier doet zich de paradox van de Kretenzische leugenaar voor die Kretenzers leugenachtigheid verwijt. Met andere woorden: ontbreekt het Rorty soms aan een (eigen) ‘final vocabulary’?

reden bij voorbaat alle culturen als gelijkwaardig te beschouwen. Maar culturen onttrekken zich niet aan een kritische blik. Net als Popper gaat Rorty uit van de eigen verantwoordelijkheid van het individu, kritisch reflecterend.

Tegelijk situeert Rorty hier een ironisch moment: de ironicus als beschrijver van teksten, niet refererend naar 'de' werkelijkheid, maar, als nominalist, naar eerdere teksten. Rorty ziet de rol van wetenschapsbeoefenaar (nog slechts) weggelegd in termen van ironie: daarin laat zich een wetenschappelijke bijdrage herkennen. Rorty plaatst de metafysicus, een man, tegenover de ironica, een vrouw, waarbij de laatste als volgt wordt getypeerd: *"The ironist spends her time worrying about the possibility that she has been initiated into the wrong tribe, taught to play the wrong language game"* (Rorty 1989: 75). Daarmee heeft ironie (als gesublimeerde wetenschap) niet uitdrukkelijk gevolgen voor het politiek stelsel, een mening die hij, naar eigen zeggen, niet deelt met Habermas, die volgens hem *"tries to constitute reason as the internalisation of social norms, rather than as a built-in component of the human self"* (a.w.:1989: 62). Ironie is bij Rorty iets voor het privé-domein, niet voor het publieke¹⁶⁸. Met ironie is geen politiek stelsel te constitueren, en het zou psychologisch onmogelijk zijn een liberaal ironicus te zijn. (a.w.: 85). Maar in de ideale liberale samenleving zouden intellectuelen nog steeds ironicus zijn, aldus Rorty (a.w: 87), een onderscheid suggererend tussen burgers die door metafysische idealen bezielde zouden moeten worden en zij die daar met ironie op reageren. Privé-gebruik van ironie beperkt zich tot het stellen van vragen bij *'final vocabularies'* (a.w: 68). In de woorden van Rorty: *"...within our increasingly ironist culture, philosophy has become more important for the pursuit of private perfection rather than for any social task"* (a.w: 94). Ironie komt voort uit het besef van de *"power of redescription"* (a.w: 89). Dat is trouwens een algemene trek van de intellectueel, niet specifiek voor de ironicus (a.w: 90). De metafysicus veronderstelt een verband tussen 'redescription' en macht en dat een juiste beschrijving tot vrijheid voert. Dergelijke claims (of idealen) hebben ironici à la Rorty niet.

Rorty's beperking van ironie tot het privé-domein is niet zonder discussie gebleven. Als 'talige' bezigheid is commentaar immers sociaal geconstitueerd (Van den Bossche 2001: 115, diverse critici van Rorty besprekend). Ook De Vries ziet de *"filosofische ironicus eerst en vooral [als] een politiek dier"*, die niet streeft naar consensus, maar naar confrontatie van opvattingen. Levend in het besef van de historiciteit en contingentie van de gebruikte vocabulaire beweegt de filosofische

¹⁶⁸ Rorty spreekt hier over de 'liberale' samenleving, niet over politiek rigide systemen waar ironie voor betrokkenen dikwijls een overlevingsstrategie is!

ironicus ook, aldus De Vries (1992: 119). Hij is niet alleen een commentator, maar in het commentaar geven ook participant in een proces, dat hij overigens niet beheerst. Hij heeft geen zeggenschap over wat anderen met zijn woorden gaan doen (waarmee de verzelfstandiging van objecten van Wereld 3 in zicht is). Visker (1994-5: 183 e.v.) ziet een oplossing in een ironiebegrip dat niet zoals bij Rorty wordt bedwongen door (anti-anti)etnocentrisme maar als milde ironie dat *niettemin* naar anderen luisterend gestalte krijgt. Daarmee zou het wel weer in het openbaar domein passen¹⁶⁹.

Zoals door Rorty voorgesteld valt de reflectie op en discussie over handelen *binnen* de taal: de ene tekst wordt 'overgeschreven' door de andere, er is geen claim van waarheidsgetrouwheid. Daarmee verschilt Rorty van Popper die van nominalisme niets moet hebben. Natuurlijk vallen in terugblik veel wetenschappelijke discussies te interpreteren als reactie op elkaars visies (Rorty 1988); maar voor deelnemers aan die discussie kan dat volstrekt anders liggen. Het massief epistemologisch holisme à la Kuhn, waarbij uitsluitend het perspectief en niet 'enige correspondentie met de feiten' in de argumentatie voorziet, is te beperkt¹⁷⁰. Analyses die uitsluitend vanuit een 'context of discovery' redeneren immuniseren het 'kritisch' (ofwel het 'participerend') moment.

Popper zou het onderscheid tussen beide contexten (van 'discovery' en 'justification') overdrijven (o.a. De Regt (1999: 41, 42). Ontdekkingen zouden niet uit de lucht komen vallen: er wordt door onderzoekers op geanticipeerd. In terugblik valt ook (vaak) wel te begrijpen waarom onderzoekers op zeker moment een bepaalde aanpak volgden om hun greep op de empirie te ontwikkelen. Daar zijn doorgaans ook patronen in te herkennen/construeren. Zo blijft het dilemma tussen de ontdekkingscontext als reconstructie van het geheel van condities waarin ontwikkeling van het empirisch inzicht plaatsvindt, en de rechtvaardigingscontext als het kritisch doordenken van op een bepaald moment verworven of te verwerven inzicht zinvol. Ze representeren de spanning tussen het waarnemend en het

¹⁶⁹ Deze herinterpretatie van Rorty baseert Visker op Rorty's naderhand aangebrachte onderscheid tussen etnocentrisme als (onontkoombaar) menselijk tekort en etnocentrisme als referentie naar een bepaald ethos (Rorty 1996: 15). Echter juist in een Rortiaanse 'postmoderne context' laten (universele, waaronder epistemologische) 'tekorten' zich bezwaarlijk onderscheiden van andere.

¹⁷⁰ Overigens met de opmerking dat Kuhn zelf zaken als nauwkeurigheid, consistentie, reikwijdte, eenvoud en vruchtbaarheid noemt als criteria om theorieën te selecteren (Kuhn 1979: 181, 182). Hierop afgaande wordt Kuhn wel eens te snel als relativist neergezet.

deelnemend perspectief, waardoor ironie zijn habitat krijgt. 'Rationele planning', opgevat als 'trial and error' om grip te krijgen op de werkelijkheid, verenigt beide benaderingen met elkaar: kijkend naar het proces kan mogelijk een zekere progressie in het 'nader komen tot de waarheid' (of in het adequaat (voor wat dat is) omgaan ermee) worden gedetecteerd, al verandert de werkelijkheid ook voortdurend en daarmee ook de condities waarin men onderzoekt en handelt. Natuurlijk, een propositie verwijst nooit ondubbelzinnig naar 'de' werkelijkheid, maar dat het waarheidsbegrip 'slechts' als een conventie te interpreteren zou zijn, al is het dat *ook*, gaat te ver.

Ironie kent verschillende verschijningsvormen. Bij Rorty openbaart ironie zich in de reflectie op eigen functioneren als deel van en bepaald door een groter geheel enerzijds en de illusie (of meer dan dat) dat men autonoom handelt en denkt; Kuipers (1994/5: 189) noemt andere varianten: het verschil tussen wat men doet en zegt en het optreden van effecten die niet met bedoelingen overeenstemmen. In al deze betekenissen is het element herkenbaar van de spanning tussen 'wat gebeurt en wat men denkt dat er gebeurt', of 'wat men zegt dat er gebeurt', daarbij in het midden latend in hoeverre 'wat er gebeurt' ondubbelzinnig valt te benoemen. Hoe dan ook, in alle geval is er sprake van wat in hoofdstuk 2 is benoemd met de spanning tussen waarnemen en deelnemen, van het vermoeden van zaken die zich onttrekken aan directe waarneming, aan onzekerheid van de effecten van handelen, aan de spanning tussen het maken van keuzen en het ingebed zijn van die keuzen in culturele contexten. Besef van de betrekkelijkheid (daarmee nog niet de onbelangrijkheid!) van het maken van keuzen en het onberekenbare effect van die keuzen op korte en (vooral) lange termijn bepaalt de relevantie van rationele planning als analysemodel. Rationele planning is immers niets anders dan een oproep, kritisch te blijven op eigen functioneren. Daarmee is ironie bij uitstek een vorm waarin rationele planning zich openbaart.

Met het ironieconcept is sprake van een overbrugging (of in ieder geval: het omgaan, eventueel zelfs het cultiveren van de kloof tussen participeren en observeren, tussen kritisch zijn en zich geplaatst weten in een context, tussen de normatieve notie van de 'context of justification' en de descriptieve notie van de 'context of discovery'. Met het ironiebegrip wordt, als appèl, reflectie op handelings- en onderzoeksrouines geconcretiseerd: enerzijds als evaluatie van processen en observatie van daarbij optredende onverwachte effecten, anderzijds als reflectie (evaluatie ex ante) op handelingsopties, waarvan de effecten slechts een gis zijn. Rationele planning als analysemethode laat zich zo uitstekend met het ironiebegrip combineren.

Een ironische benadering van planologische ‘final vocabularies’ levert aldus perspectieven: uiteindelijke beroepen op maatschappelijke betekenis en de onbetwijfelbare utilitaristische denkwijze bieden een goede aanleiding tot reflectie, die verder gaat dan een individuele aberratie te zijn in het stellen van vragen bij allerlei routines; daarmee is het, in tegenstelling tot Rorty’s opvatting, geen privézaak.

5.5. Effectiviteit en ironie

De vraag is in hoeverre ‘ironie’ van ‘normale’ reflectie op de betrekkelijkheid of contextualiteit van heersende inzichten is te onderscheiden. Te zeggen dat inzicht, morele noties en handelingsroutines het product zijn van hun tijd is even waar als nietszeggend. Routines veranderen, motiveringen en ‘geldige redenen’ hebben geen eeuwigheidswaarde, handelen vindt plaats in een cluster van bewuste en onbewuste condities en beperkingen, subject-object-verhoudingen versmelten tot meer of minder autonoom functionerende hybrides. Reflectie op wetenschapsbeoefening, naar de mode van deze tijd opgevat als gerationaliseerde handelingsroutine en ingebed in een context van onmiddellijke toepassing (tenslotte is ‘Wetenschap’ van een voorbij tijd), brengt een buitenproportionele aandacht voor machtsfactoren met zich: de invloed van spraakmakende actoren, de focus op meeromvattende condities kleuren het beeld, niet de uitdaging die inzichten oproepen, de prikkel tot nadenken, de uitdaging tot zelfstandige reflectie. ‘Theorie’ wordt zo opgevat als ‘geschiedenis van de discipline’ en *en passant* ligt de suggestie voor de hand om van een ‘voortschrijdend inzicht’ te spreken¹⁷¹. In termen van het onderscheid van de Werelden 2 en 3: niet de autonomie van de inzichten (en dus de mogelijkheid die te reflecteren) maar de invloed van de dragers ervan zijn bepalend voor het wel of niet relevant zijn van analyses. Het is in deze sfeer dat concepten als paradigma en dominante verhaallijnen floreren. Voor het goede begrip: dit is niet de spanning tussen rationaliteit en macht voor zover die wordt opgevat als een beschrijvend concept waarbij ‘macht’ van ‘wetenschap’ te onderscheiden zou zijn of tenminste de polen van een continuüm zouden representeren. Waarin bijvoorbeeld ook

¹⁷¹ Zie bijvoorbeeld de frequentie waarmee in tekstboeken het begrip ‘planning’ wordt uitgelegd aan de hand van wat het *niet* (meer alleen) is: technisch-rationele planning, met dank aan – veronderstellend dat deze het begrip ijkte – Schön; tevens een vorm van Amerikaanse hegemonie in het planningsdenken. Het *eenvoudige* concept wordt besproken en verworpen; maar of het ooit zo eenvoudig geweest is.... In 6.5 hierover meer. Overigens komt ‘technical rationality’ ook al bij Mannheim voor als rationalisering van productieprocessen (Mannheim 1940: 105).

‘communicatieve planning’ van ‘wetenschappelijke planning’ te onderscheiden zou zijn. Niet het feitelijk onderscheid, maar het perspectief dat wordt gehanteerd maakt het verschil. Het is niet de sneuheid van onderzoekers die in hun naïviteit menen bepaalde oplossingen als minder ‘wetenschappelijk verantwoord’ te kunnen beschouwen als gevolg van een toegeven aan zaken als het zoeken van draagvlak. Het is wel het zich bij voortduring afvragen hoe processen gaan en onder welke condities dingen tot stand komen, het zich verwonderen over dingen die ogenschijnlijk ‘normaal’ zijn.

Daarmee is in het heersende planningsdenken met efficiëntie en effectiviteit als centrale waarden de ruimte voor ironie beperkt: ironie is immers niet primair een bijdrage tot enig resultaat, maar reflectie op wat gaande is. Dat kan de voortgang van een proces danig in de weg zitten. Wetenschapsbeoefening, opgevat als kritische reflectie, is een andere discipline dan de uitvoering van plannen, hoezeer de laatste voor die wetenschapsbeoefening ook interessant zijn. Ironischerwijs is natuurlijk niet te *bewijzen* dat reflectie ergens goed voor zou zijn! Het is hooguit een gevoelde noodzaak.

Natuurlijk is kritische zin praktisch gesproken weer geconditioneerd. De tol van sociaalwetenschappelijk onderzoek naar het verloop van (plannings)processen (zie bijvoorbeeld het optreden van tunneleffecten in projecten als de Betuwelijn (Verslagen TK 2004 Cie. Duijvestein) is kennistheoretisch relativisme. Waarnemingen van bestudeerde actoren worden gezien als percepties en bepaald door de rol die ze spelen, de vraag in hoeverre een bepaalde werkelijkheidsopvatting terecht is wordt in dergelijke analyses niet gesteld. Pas achteraf valt, oog in oog met de effecten van het project, een en ander aan kritische analyse – de wijsheid achteraf – te realiseren. Maar ook die is contextueel bepaald. Zo parlementaire enquêtes al niet door politieke berekening zijn ingegeven, hun gebruik is hoe dan ook politiek: dat hoort nu eenmaal bij het ‘genre’ (De Haas 2006). Mogelijk zou een Rawlsiaanse ‘sluier der onwetendheid’, juist in een onderzoekscontext, dus met afzien van besef van mogelijk strategisch gebruik van de onderzoeksuitkomsten, moeten gedijen. Dat zou dan een ander ‘genre’ zijn. Juist in een onderzoekscontext zou een dergelijke sluier ironie kunnen representeren. Maar benadrukken van het feit dat onderzoeksuitkomsten als empirische bevindingen op *zichzelf* zouden moeten worden gezien en niet primair als het product van een bepaalde belanghebbende groep, impliceert de empirische mogelijkheid dat dit *niet* gebeurt: planning tegen beter weten in!

Met ironie wordt het onderscheid in denken en doen gecultiveerd. Enerzijds zet

de ironicus zich op afstand van het maatschappelijk planningsproces, anderzijds laat hij betrokkenheid zien die zich openbaart in het geven van commentaar en het hanteren van verschillende perspectieven om het waargenomene te duiden. Daarbij is de aanpak typisch fragmentarisch: het uitlichten van aspecten, die eventueel uitvergroten en zo als zodanig ter discussie stellen.

Ironischerwijs ligt een utilitaire toepassing al weer in het verschiet: de dwarskijkende en vervelende vragen stellende deelnemer in projecten is een erkende figuur om de robuustheid van voorgestelde oplossingen in projecten te beproeven¹⁷². Daarbuiten is hij voorbehouden aan columnisten en soms politici, afhankelijk van hun positie ten opzichte van heersende coalities. Verder wordt hij zelden waargenomen. De druk tot maatschappelijke conformiteit is wel zeer groot in een gammawetenschap als de planologie, waarbij vrijwel elke inaugurele oratie als een bouwsteen voor het welzijn van de samenleving wordt 'verkocht'. Dat mensen zich in verschillende mate kunnen conformeren aan algemeen aanvaarde maatschappelijke doelstellingen, zoals Merton heeft aangegeven (tabel 5.1.), zou een waarschuwing kunnen zijn voor een al te gemakkelijk meedenken met beleidsmakers en heersende discoursen.

Tabel 5.1. Typologie van vormen van individuele adaptatie aan culturele waarden volgens Merton (1957: 140). Zijn vormen van adaptatie zijn wegens algemene bekendheid van de termen onvertaald gelaten.

Vorm van adaptatie	culturele doelen	Geïstitutionaliseerde middelen
Conformity	+	+
Innovation	+	-
Ritualism	-	+
Retreatism	-	-
Rebellion	+/-	+/-

De discussie sinds de jaren zeventig, waar een eenzijdig instrumentele inzet van de sociale wetenschap kritiek ondervond (o.a. Van Houten 1970), lijkt zo weinig opgeschoten te zijn. Planologen lijken, in hun streven 'iets van hun ideeën' te

¹⁷² Verwant hiermee is de 'connoisseurship and criticism method' in evaluatie-ontwerpen: "*The connoisseurship and criticism approach does not fit into the dominant scientific paradigm; but, then, that was never the intention of those who developed it*" (Crabbé en Leroy 2008: 141). Impliciet wordt hier het begrip paradigma opgevoerd als model voor een onkritische benadering!

realiseren, de slaaf te zijn geworden van hun eigen theorievorming: zoek naar draagvlak: wees niet al te dwars. Oog voor het rituele karakter van veel handelingen en een gezonde afkeer van al te grote prestatiegerichtheid in termen van brokken beton of hectares omgeploegde aarde zou een zegen kunnen zijn. Planning zou het effect voorbij moeten gaan.

Terug naar de twee vragen waarmee dit hoofdstuk begon. Planningsdiscussies betreffen bij uitstek de 'implementation gap': de spanning tussen denken en doen, tussen voorbereiding en uitvoering, zaken die enerzijds vervlochten zijn in de praktische routines, anderzijds analytisch zeer wel te onderscheiden: er *is* een verschil tussen denken en doen, er *is* een verschil tussen voorbereiding en uitvoering van beleid, al zijn ze dan vervlochten, er *is* – *weliswaar* – sprake van een hermeneutische cirkel waarbij handelingen betekenis krijgen dankzij het interpretatieve kader. Dat de planningsdiscours van de afgelopen jaren in het teken staat van het overbruggen, of tenminste het bezweren van de kloof tussen denken en doen, bevestigt slechts de hardnekkigheid van zijn bestaan. Ironie biedt een oplossing om met deze spanning tussen wat men denkt en wat men doet, of tussen wat men wil en wat er gebeurt. En om het nog breder te duiden: de gedachte dat men in een gegeven situatie naar beste weten denkt oplossingen te bedenken enerzijds en anderzijds het achteraf zich realiseren (of daardoor op anderen op worden gewezen) dat dit ook 'maar' conditioneel bepaald was. Zo wordt de kloof niet ontkend, maar gebruikt als een belangwekkend thema in het wetenschappelijk discours. Ironie komt voort uit reflectie, met ironie wordt in het proces geparticipeerd. Daarmee is de functie van wetenschapsbeoefening niet instrumenteel ten opzichte van enige maatschappelijke behoefte, mocht die er zijn; maar dat wil niet zeggen dat zulke wetenschapsbeoefening niet in een maatschappelijke behoefte zou kunnen voorzien, met dank aan de omstandigheid dat 'de' maatschappij zulk een veelkoppig wezen is. Anders gezegd: de overbrugging van de kloof tussen denken en doen in termen van utiliteit en effect wordt gerelativeerd, maar ook breder getrokken door het begrip ironie: het zich realiseren van de eigen positie, het relativeren van het proces, het uitvergroten van consequenties van te hanteren van perspectieven.

De bijdrage van de planner te zien als een appèl, een oproep, om op zijn minst enige afstand te nemen tot heersende routines en doctrines. Dat men zich bevindt in meeromvattende culturele kaders, dat men kind is van zijn tijd, dat men zich op gezaghebbende 'paradigma's' oriënteert is een 'final vocabulary', een platitude, waar op zichzelf weinig mee valt aan te vangen. Zeker is *dat* geen prikkel tot het nemen van afstand tot voortgaande planningsprocessen met bijbehorende

functionarissen, deskundigen, betrokkenen, beleidsvoerders en hun adviseurs, in het jargon doorknede belangenbehartigers en zo vele anderen die zich onmisbaar achten in het 'ontwikkelen' van plannen. Toepassing van rationele planning: terugkijken op voorgevallen processen en zich rekenschap geven van te nemen beslissingen is een manier om ironie een plaats te geven in onderzoeks'routines'. Natuurlijk, door allerlei vooroordelen gevoed, maar ook een benadering die zaken niet als vanzelfsprekend accepteert.

Deze ironie valt – bien etonné de se trouver ensemble – *zelfs* in het Habermasiaans gedachtengoed te ontdekken. Zijn spanning tussen leefwereld en systeem, waarbij het laatste valt te interpreteren als een door derden geconstrueerd meeromvattend kader, en de eerste de niet problematische leefwereld die door deelnemende actoren als onproblematisch wordt beschouwd, kan ook worden geïnterpreteerd als de spanning tussen het waarnemersperspectief en het deelnemersperspectief.

Hiermee is de voorlaatste en de laatste vraag van 1.1. beantwoord: evaluatie van beleid vraagt een ruimere dan een utilitaristische benadering; en ironie is het antwoord op het verbinden enerzijds van het naar beste weten overwegen van beleidsmogelijkheden en anderzijds het besef dat men tegen wil en dank toch deelneemt aan meeromvattende processen die in hoge mate het handelen conditioneren.

6. Ironie in de planning: enkele demonstraties

6.1. Inleiding

Dit hoofdstuk bevat een aantal essays die op enigerlei wijze toepassing van het ironieconcept in de planning demonstreren. Het zijn geen verhalen die in enige beleidscontext een bijdrage willen geven aan de verdere concipiëring of concretisering van beleid, maar het zijn teksten van een betrokken buitenstaander die de planologische praktijk bekijkt. Het perspectief op de besproken planologische praktijken wordt ingegeven door de overweging, dat ze niet altijd lijken wat ze zijn, dat ze niet altijd brengen wat er ervan verwacht wordt, en dat enige 'doorwerking' van wat 'wetenschap' zou kunnen heten zich keert tegen de claim dat er van zo iets sprake zou *kunnen* zijn. Uitdrukkelijk wordt niet beoogd een benadering te cultiveren waarin 'wetenschap' en 'beleid' twee vervlochten disciplines zijn, elk met een ambitie veel voor elkaar te betekenen: het bekende effectiviteitsdenken. Zo ook wordt afstand genomen van opvattingen die het wederzijds beïnvloeden en vervlochten zijn van handelingspraktijk en wetenschappelijke discipline of reflectie als gegeven, ja als ideaal zien (Hidding en Kersten 2001, De Roo 1999, De Vries 1990). Met zo'n moderniseringsdenken zou, geheel in lijn met de Weberiaanse 'onttovering' van de wereld, worden verondersteld dat wetenschappelijke, en vermeend rationele opvattingen meer en meer de plaats innemen van mythische en op traditie gebaseerde referenties met betrekking tot het dagelijks handelen. Uiteindelijk voert zo'n benadering tot niets. Het benoemen van iets dat als 'wetenschap' zou kunnen worden onderscheiden is slechts het cultiveren van een taalgebruik dat onderscheid maakt tussen alledaagse inzichten en zogenaamd wetenschappelijke. Zo'n benadering gedijt uitsluitend bij een rigide operationalisering van 'wetenschap' als een geïnstitutionaliseerd geheel. Als men daar niet voor kiest blijft een universeel beroep op kritische reflectie over. Daarmee verdraagt ironie zich uitstekend. Niettemin, na al deze waarschuwingen: het is goed mogelijk dat de lezer juist *wel* de vervlechting van wetenschap en beleid in de onderhavige teksten leest. Als zelfstandig element in Wereld 3 onttrekt de tekst zich aan zijn maker. Daarmee is dan een ironisch element gegeven: niet beoogd, maar wel mogelijk.

Terugkerende thema's zijn de verhouding tot zichzelf en de anderen, waarnemen en deelnemen, de illusies waarmee het openbaar debat wordt gevoerd en waarmee de professional de 'leek' allerlei raderen voor de ogen draait, dit in weerwil van de visie dat planning communicatief zou moeten zijn, de onmacht van interventies, het

misbruik van begrippen als imago en identiteit (vooral het laatste), de grenzeloze arrogantie waarmee planologen verschillen in contexten van 'discovery' en 'justification' ignoreren, en de alom aanwezige mode te spreken van netwerken zonder daarbij aan te geven wat men daarmee beoogt te zeggen. Daaraan toe te voegen: de planningsparadox dat hoe meer men zich met processen gaat bemoeien, des te ondoorzichtiger het wordt, maar ook des te groter de onmogelijkheid om er zich aan te onttrekken. Zo is er ook ironie in de planning als *ritueel*: er 'moet' wat met Ganzedijk gebeuren, de buurtschap in Oost Groningen is inmiddels het icoon van de krimpgedachte, er is de 'doem' om enig beleid te voeren, de veronderstelde onmogelijkheid om zich als planner aan de discussie te onttrekken. Ongetwijfeld terecht, maar de naderhand ontwikkelde hype met platitudes als "we (!) moeten af van het groeidenken!" zou men wensen niet te hebben gehoord. Waarmee niet gezegd is dat in Ganzedijk niet van een urgente problematiek sprake is geweest.

Met ironie wordt een perspectief geboden waarin de spanning tussen waarnemen van planningsprocessen en deelnemen in planningsprocessen gestalte krijgt. Er is sprake van betrokkenheid, maar ook van afstand. Het eerste essay is een korte beschouwing over het gebruik van scenario's, die vaak als hulpmiddel in planologische gedachtevorming worden ingezet; het tweede is een bewerkte weergave van een presentatie voor de Fryske Akademy over Fryslân en de netwerksamenleving, terwijl het derde verhaal ingaat op de aloude spanning tussen contexten en ontwerpen met betrekking tot de gebouwde omgeving. Daarbinnen wordt nog een 'mini-essay' gewijd aan erfgoeddenken en erfgoedplanning. Het laatste stuk is een door interviews onderbouwde schets van een planningsproces dat (aanvankelijk) niet bracht wat ermee beoogd werd: de gang van zaken van Ganzedijk.

6.2. Zin en onzin van scenario's

In enige vorm hebben scenario's altijd al de belangstelling van planologen¹⁷³ gehad, maar aan het eind van de twintigste eeuw was hun presentie wel heel opvallend: blijkbaar gaf het eind van de eeuw, voor sommigen het eind van het millennium,

¹⁷³ Zeer opmerkelijk is dat in de WRR-studie 'Uitzicht: toekomstverkennen met beleid' (2010) nauwelijks planologische literatuur wordt besproken. Behalve als verwijt van onvoldoende oriëntatie in de beleidswereld kan dit ook worden opgevat als het resultaat van te weinig 'marketing' van ruimtelijke ordenaars. In het slothoofdstuk wordt zelfs gezegd dat er in Nederland een blinde vlek is voor normatieve toekomstverkenning (Van Asselt *et al* : 123) – bij uitstek het werk van ruimtelijke ordenaars!

aanleiding zich te bezinnen op wat komen ging – een overeenkomstige zorg maakte zich omstreeks het jaar 1000 van de mensen meester, als we de historici mogen geloven. Tijdschriften als Stedebouw en Ruimtelijke Ordening brachten met elke aflevering weer nieuwe, zoals dat in het jargon heet, opgaven met zich, er moesten – weer – strategische keuzen worden gemaakt om de welvaart en het welzijn van Nederland distributieland, Nederland kennisland en nog diverse andere Nederlanden veilig te stellen. En ook buiten de tijdschriften werd door de vakorganisatie NIROV post verstuurd waarin de ontvanger werd *“gemobiliseerd voor de ruimtelijke opgaven die er in de eerste decennia na de eeuwwisseling liggen”*. Daarbij speelde dan nog de aanloop naar de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening op de achtergrond mee. De volgende vragen dringen zich op: 1) wat zijn scenario’s precies; 2) hoe verhoudt een (prospectief) scenario zich met de ontwikkeling van Nederland, dit in het licht van de gedachte dat planologen enerzijds het besef ventileren dat beheersbaarheid iets is van een voorbij tijd van blauwdrukplanning maar anderzijds maar steeds blijven doorkomen met allerlei ‘ideale’ inrichtingen van Nederland als object van discussie?

6.2.1. Wat zijn scenario’s?

Zolang de mensen zich ervan bewust waren dat ze niet alleen vegeterende wezens waren maar zich ook konden richten op het voorzien in behoeften, hebben ze, impliciet of expliciet, scenario’s gemaakt. Gebrek aan voedsel, aan beschutting of aan welke andere (basis)behoefte ook kon worden voorkomen door zich tijdig van alles te voorzien. Dit is het *vermijden* van een bepaald (onaantrekkelijk) scenario, vooruitzicht, of hoe men het ook wil noemen. Tijdig zorgen voor beschutting, warmte in de winter en voedselvoorraden is, omgekeerd, het *nastreven* van een bepaald scenario: de aanwezigheid van middelen ter overleving. Een scenario is dus niets meer of minder dan een gedachteconstructie betreffende een bepaalde mogelijke situatie, een stand van zaken, hetzij om die te vermijden, hetzij om die na te streven, hetzij om er op zijn minst mee om te gaan. Daarbij gaat het erom *nu* tot handelen over te gaan, niet in de toekomst. *Daarin* ligt de relevantie van scenario’s. Daarbij is het gemakkelijker aan te geven wat men *niet* wil dan wat men *wel* wenst: het vermijden van honger laat de keuze tussen aardappelen en rijst nog open. Dit bracht bijvoorbeeld Popper (1964) ertoe te betogen dat men eerder uit zou moeten zijn op vermindering van het lijden dan op het creëren van allerlei, meer of minder doordachte idealen, die in hun uitwerking de mensen altijd voor onaangename verrassingen stellen. Dissatisfiers in vestigingsplaatsonderzoek zijn doorgaans ook robuuster dan satisfiers. Minder gekwalificeerde aspecten van het vestigingsmilieu of woonmilieu komen doorgaans pregnanter uit een tevredenheidsanalyse dan

allerlei zaken die positief worden gewaardeerd. In hoofdstuk 2 is daar bij het bespreken van de validiteit van doelstellingen al het nodige over gezegd.

De planoloog en stadsgeograaf Melvin Webber (1968) heeft in zijn pleidooi voor 'permissive planning' een mooie, zij het ook wat ruwe schets gegeven van de evolutie in het 'omgaan met de toekomst'. Hij noemt de Sioux-indianen die voor 'toekomst' geen woord zouden hebben; natuurlijk wil dat niet zeggen dat ze er niet over na zouden denken, maar voor de moderne westerse waarnemer is het fenomeen opmerkelijk genoeg. Op zijn minst suggereert Webber hier iets. Een belangrijke stap in de cultuurgeschiedenis markeert hij bij de neolithische culturen die zich gesedentariseerd hadden en naast jacht en visserij en het op goed geluk verzamelen van voedsel ook akkerbouw bedreven. Men richtte zich op de seizoenen, met grote regelmaat terugkerend en in principe zorgend voor een onveranderlijk levensritme. Hier is het klassieke begrip 'genre de vie' van toepassing: de mensen schikten zich in de mogelijkheden die hun leefomgeving bood, en in hun adaptatie aan de omstandigheden was nauwelijks van enige ontwikkeling sprake. Met reuzenstappen door de geschiedenis gaand indiceert de Industriële Revolutie een volgende fase. Hier namen de mensen afstand van hun onmiddellijk leefmilieu, door transport en handel werden goederen gebracht naar plaatsen waar ze voorheen niet te vinden waren. Marktvooruitzichten bepaalden de hoogte van de productie en daarmee van de investeringen. Men dacht in cycli van vijf tot tien jaar, afhankelijk van de economische veroudering van de geproduceerde waar. Tenslotte komen we in onze tijd waarin de onzekerheden, in weerwil van allerlei technische innovaties en sociaalwetenschappelijke theorievorming, groter zijn dan ooit. Er zijn meer mensen op de wereld dan er ooit geleefd hebben, productiecijfers zijn nog nooit zo hoog geweest, maar ook de veroudering van producten ging nog nooit zo snel, de uitputting van natuurlijke hulpbronnen gaat door alsof hun voorkomen oneindig groot is, er vliegen steeds meer vliegtuigen, er rijden steeds meer auto's, de verontreiniging van water, lucht en bodem gaat door, het gat in de ozonlaag wordt elk jaar groter. Oorlogs- (en ander) geweld lijkt een integraal onderdeel van de wereldsamenleving te zijn, het samenleven van mensen op een klein of een groot territorium blijft problematisch, alle planologische en politiekwetenschappelijke theorievorming ten spijt. De voorspelbaarheid en beheersbaarheid van maatschappelijke ontwikkelingen is, in weerwil van groei of ontwikkeling van allerlei ter zake doende inzichten, kleiner dan ooit.

Volgens Friend en Jessop (1969) kunnen deze onzekerheden benoemd worden op drie dimensies: in de eerste plaats cognitieve onzekerheden (onzekerheden over hoe processen zich ontwikkelen, hoe de interventies daarin uit zullen pakken, kortom

hoe het 'planningsobject' in elkaar steekt en zich tot zijn omgeving verhoudt), in de tweede plaats een dimensie van de verhouding tussen planningssubjecten onderling en tenslotte de dimensie van veranderende normen en waarden ofwel contexten van planning: hoe zullen die zich ontwikkelen? Duidelijk is dat slechts in zeer beperkte zin iets aan deze onzekerheden kan worden gedaan: de laatste is in het geheel onvoorspelbaar, de tweede is enigszins te beïnvloeden door met elkaar in onderhandeling te gaan, dan wel met brute machtsmiddelen andere subjecten tot beoogde conformiteit dwingen en de eerste is voor een deel door onderzoek gedeeltelijk maar zeker niet volledig te elimineren. Voor zover de illusie mocht bestaan dat door onderzoek te doen onzekerheden in het cognitieve vlak volledig bezworen kunnen worden, wordt eraan herinnerd dat onderzoek (in een evaluatieve context) naast verwachte resultaten ook (ex post) onverwachte effecten kan blootleggen, die zowel positief als minder positief beoordeeld kunnen worden. Daarover is, bij de ontwikkeling van rationele planning als analyseconcept in hoofdstuk 2, al het nodige gezegd. Onderzoek als strategie tot het beheersbaar maken van het planningsobject levert slechts voorlopige resultaten. Daarbij is de functie van onderzoek als onpartijdig beslissingsinstrument ondergraven: resultaten zijn inzet in een discussie tussen belanghebbende partijen, niet de beslissende en per definitie erkende scheidsrechter bij belangentegenstellingen¹⁷⁴.

Is onderzoek doen één manier om met onzekerheden om te gaan, een andere is het gebruik van scenario's (Becker 1994, Van der Heijden 2005). Scenario's zijn hier geen na te streven standen van zaken, maar mogelijke werkelijkheden, geconstrueerd op grond van zogenaamde 'driving forces', factoren waarvan aangenomen wordt dat ze een belangrijke maatschappelijke impact hebben. Uitdrukkelijk wordt de betekenis (rol) van de zogenaamde focus-actor, dat is degene voor wie de werkelijkheden worden ontwikkeld en waarmee hij zich zal moeten verstaan, in de scenario's gering geacht, zo niet afwezig¹⁷⁵. Doorgaans wordt een vijftal (of iets in die orde van grootte) scenario's ontwikkeld, die, en dat zal met het nodige vingertoppengevoel geschieden, een vergelijkbare – veronderstelde, hier ligt geen berekening aan ten grondslag - waarschijnlijkheid hebben van mogelijk voorkomen. Praktisch betekent

¹⁷⁴ In de al genoemde WRRstudie uit 2010 corresponderen Friend en Jessops onzekerheden (respectievelijk ten aanzien van het object, mede subjecten en context) meer of minder met verrassingsvrije scenario's (resultaat van forecasting), het arena-perspectief (centraal stellen van onzekerheden: foresight) en normatieve scenario's: te onderscheiden in 'backcasting' en 'critical futures'.

¹⁷⁵ In afwijking hiervan wordt ook wel gesteld dat 'een werkelijkheid zonder beleid' niet denkbaar is (Van de Linde 2010, CPB en PBL 2006).

dit dat in elk geval geen zeer onwaarschijnlijke (wat dat ook moge betekenen) scenario's worden ontwikkeld. Tot de ontwikkelde scenario's behoort tenminste ook één¹⁷⁶, die een zeker pessimisme in zich draagt: de omgeving waarin de focus-actor zich bevindt is minder florissant dan men wel zou wensen: het *worst case scenario*, zoals een conjuncturele dip in een beleid dat economische groei wil accomoderen. Vervolgens wordt nagegaan wat bepaalde strategieën voor de focus-actor op zullen leveren in elk van de scenario's; de strategie waarbij men de minste spijt krijgt (least regret) in *verschillende scenario's* zal dan de beste optie zijn. Men kiest dus niet voor scenario's (dat kan immers niet, zij 'overkomen' de focus-actor) maar men kiest voor een strategie die in uiteenlopende scenario's het best de missie, of hoe men het ook wil noemen, van de focus-actor dient. De strategie wordt geconcretiseerd in het inzetten van een bepaald beleidsinstrumentarium dat enige tijd mee zal moeten gaan. Zo kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de vraag of het verstandig is in een provincie als Fryslân op gespecialiseerde watersportgerelateerde bedrijventerreinen in te zetten dan wel op algemene. Gelet op conjuncturele onzekerheden zou dan voor meer algemene terreinen kunnen worden gekozen, zeker wanneer de labeling van terreinen zeer conjunctuurgevoelige producten zou betreffen, zoals bij voorbeeld de jachtbouw (Van der Meulen 1995c). Feitelijk is dit een keuze voor een soort cascopanning, waarbij wordt afgezien van detaillering (of specificering die in gunstige omstandigheden ook als verkoopargument zou kunnen dienen) die de ontwikkeling van een terrein later in de weg zou kunnen zitten. Bedacht dient te worden dat het construeren van de scenario's, alsmede ook het concipiëren en toepassen van strategieën doorgaans met behulp van groepsprocessen als de Delphi-methode plaatsvindt, zodat met de ontwikkeling van enige cognitieve helderheid ook direct al commitment met mogelijke strategieën wordt bereikt. Wat er uit de bus komt is het resultaat van groepsdenken, dat later nog zijn nut zal kunnen hebben in het omgaan met wisselende omstandigheden. Empirisch wetenschappelijk zijn de scenario's geen hoogstandjes - "*Scenario-based planning is more a craft than a science*" (Van der Heijden 2005: 155) - al zal enige aandacht moeten worden geschonken aan zaken als interne consistentie ervan en vraagt de constructie van enigszins complexe scenario's ook nog wel wat denkkraft; maar hun belangrijkste betekenis ligt in hun bijdrage tot zogenaamde 'institutional knowledge', gedragen door "*ceremonial stories: about who we are*" en "*operational stories: about what created success*" (Van der Heijden 2005: 135). Uitdrukkelijk

¹⁷⁶ Het aantal mogelijke scenario's moet beperkt blijven: met de imaginaire som van alle mogelijke kansen en bedreigingen kan geen enkele overheid omgaan: niet alleen is dan het draagvlak nihil, omgaan ermee vereist doorgaans een intern strijdige strategie (In't Veld 2010: 254).

presenteert Van der Heijden de scenario's als element in een 'lerende organisatie', waarbij zogenaamde ontwikkeling van kennis (of inzichten) een zaak is van het organiseren ervan, niet van kritische analyse: het gaat om zogenaamde "*institutional knowledge [...] shared by a critical mass*" (Van der Heijden 2005: 138). Met andere woorden: de uiteindelijke betekenis van deze scenario's ligt bij Van der Heijden in het omgaan met een onzekere toekomst, niet in het kritisch begrip krijgen van standen van zaken.

Het voor het rijksbeleid gezaghebbende rapport 'Welvaart en Leefomgeving' (CPB, MNP, RPB (2006) is een voorbeeld van het gebruik van scenario's die als mogelijke 'externe' ontwikkelingen zijn ontworpen om vervolgens te kunnen bepalen waar in de toekomst knelpunten in het nationaal beleid om een oplossing zullen vragen. Daarmee zijn ook deze scenario's projectief: mogelijke ontwikkelingen (Ike en Voogd 2004: 160). De scenario's, die de te verwachten bandbreedte van mogelijke ontwikkelingen indiceren, zijn ontwikkeld op basis van twee dimensies: enerzijds de mate waarin Nederland participeert in de internationale handel en anderzijds de wijze waarop (mede als respons daarop) wordt gekozen voor een hoger dan wel lager niveau van publieke voorzieningen. Aldus komt men tot vier scenario's: 'Strong Europe' en 'Regional Communities' (beide met een hoog niveau van publieke voorzieningen maar met een respectievelijk hoge en lage internationale oriëntatie) en 'Global Economy' en 'Transatlantic Market' (beide met een groter accent op de private sector, maar respectievelijk eveneens met een hogere en een lagere internationale oriëntatie). De keus van deze dimensies is alleszins verdedigbaar: er zit een element in van niet te controleren externe ontwikkelingen en ook een element van meer of minder gecontroleerde respons daarop. Het mogelijk verwijt, dat enige bestuurlijke interventie niet in de scenario's zou zijn verwerkt wordt zo voorkomen, of in ieder geval enigszins van zijn stelligheid beroofd¹⁷⁷. Toch is het

¹⁷⁷ De aan het begin van de alinea gebezigde kwalificatie 'gezaghebbend' is ook te interpreteren als een bezwering in termen van 'geloof het nu maar'. Hoe dan ook is de inzet van het rapport te zien als een poging tot afstemming van beleid van verschillende departementen op elkaar. Van Asselt *et al* melden dat *al te vaak* de 'Four Futures of Europe' als vertrekpunt worden genomen, waardoor de relevantie van de daarin onderscheiden onzekerheden als een soort standaard gelden voor *elke* van rijkswege ondernomen toekomstverkenning (Van Asselt *et al* 2010: 70) Dat verwijt lijkt bij het Welvaart en Leefomgeving Rapport minder van toepassing, al bekruipt de lezer wel een gevoel van al te grote detaillering in het doorrekenen van de verschillende varianten. Vermeldenswaard is daarbij dat tot de aanbevelingen van een evaluatie van scenario's en hun doorwerking in beleid (EEA 2009) o.a. worden genoemd: een specifiekere bepaling van de 'cliënt/gebruiker', met name van belang in heterogene organisaties als een

interessant het rapport te screenen op de wijze waarop 'beleid' er een plaats in krijgt. Verondersteld wordt dat *"het huidige beleid trendmatig wordt voortgezet"* (CPB *et al* : 29), dit met name om de *"doelgroep [der] beleidsmakers een referentie te bieden"*. Dit roept de vraag op wat onder 'trendmatig beleid' moet worden verstaan: is het het reageren op incidenten (de verdroogde veendijk bij Wilnis was de start van een grootscheepse bezinning op de kwaliteit van de binnenwaterkeringen); of het voortzetten van zogenaamd symboolbeleid, dat met de beste wil en inzet wordt gevoerd (bijvoorbeeld de ontwikkeling van een kennisinfrastructuur in Nederland als speerpunt van het ministerie van Economische Zaken versus de in 2010 aangekondigde grootschalige ontslagen bij de farmaceutische bedrijvigheid in Oss en Weesp); of is het het weinige vertrouwen in eigen kunnen: op pagina 80 wordt bij het uitgiftebeleid van bedrijventerreinen *"verondersteld dat het ruimhartige uitgiftebeleid uit het verleden zich trendmatig zal voortzetten"*, alle discussies over verrommeling van het landschap en het (alom?) trachten te komen tot een strakkere regie in dezen ten spijt¹⁷⁸. Deze passage heeft nog een wat wonderlijk vervolg in de bespreking van de toekomstscenario's voor het landelijk gebied op pagina 186: daar is volgens het rapport sprake van een paradox: in alle scenario's blijft het landschap open en zal de ontwikkeling van de EHS leiden tot extensieve recreatieve zones. Toch wordt het landschap niet aantrekkelijker in de beide scenario's met internationale oriëntatie: hier zijn visuele barrières opgeworpen langs de infrastructuur. Een argeloze lezer zou veronderstellen dat een open landschap (alle scenario's) ook geen visuele barrières kent (de scenario's met internationale oriëntatie). In plaats van een paradox ware wellicht beter alleen maar van een inconsistentie te spreken. Met het 'meenemen' van beleid als 'trendbeleid' wordt de spanning tussen zichzelf als actueel beleidsmaker en de ander als (beschreven) toekomstig beleidsmaker manifest. Daarnaast is het vermeldenswaard dat deze scenariostudie blijkbaar niet tot doel heeft scenario's te ontwerpen met het oog op het nemen van *actuele* beslissingen, maar een verkenning is naar toekomstige knelpunten. Door het expliciet opnemen van beleidsaspecten is het een hybride van het projectieve scenario en het hierna te bespreken prospectieve scenario (Ike en Voogd 2004: 160).

overheid, een kleinschalige en flexibele aanpak. Maar ook hier een vroege betrokkenheid van beleidsmakers in de opstelling van scenario's – kortom: het scenario opnieuw als basis voor een dragend 'beleidsidee'.

¹⁷⁸ Erkend moet worden dat ten tijde van het verschijnen van 'Welvaart en Leefomgeving' deze discussie nog niet op zijn hoogtepunt was. Ter adstructie: de Structuurvisie Snelwegpanorama's, mogelijk niet het meest adequate instrument tegen verrommeling, maar wel daardoor gemotiveerd, dateert van 2008. Inmiddels maakt deze visie geen deel meer uit van het beleid.

In het prospectieve scenario is sprake van een nastrevenswaardig scenario, eventueel in de vorm van een aantal varianten. De zogenaamde focus-actor, voor wie het scenario wordt ontwikkeld, wordt geacht het zelf (mede) tot stand te brengen. Via back-casting is vast te stellen welke maatregelen tot realisering bijdragen. Er is, hoe men het ook wendt of keert, sprake van een sterke sturing, zelfs al zullen de ontwerpers ervan soms opmerken dat de scenario's niet dienen als streefbeeld, maar slechts als inspiratiebron voor eventueel toekomstig beleid. Men verzuimt daarbij dan wel aan te geven hoe die inspiratie dan kan worden vertaald in concreet beleid, nog daargelaten dat het uiterst arrogant is te denken dat zoiets *hoe dan ook* zou kunnen werken. Deze ambivalentie tussen kiezen en inspireren verdient een korte uitweiding.

Discussies die naar aanleiding van scenario's in de praktijk van de ruimtelijke ordening worden gevoerd volgen doorgaans het stramien, dat eerst verschillende scenario's worden gepresenteerd, die elk voor zich bepaalde extremen representeren van hetzij een gevoerd beleid, hetzij van een ruimtelijke inrichting met een bepaald accent. Vervolgens wordt een bepaald scenario, of worden elementen van verschillende scenario's gecombineerd tot een wensbeeld, geheel los van de oorspronkelijke kaders waarbinnen die scenario's zijn geconstrueerd. En tenslotte wordt doorgaans naar voren gebracht dat het allemaal zo buitengewoon inspirerend is, een waardering die bijvoorbeeld in een publicatie als Nieuw Nederland als Onderwerp van Ontwerp (Van der Cammen (red) 1987) zo prominent aanwezig is. Het zogenaamde inspirerende proces is garantie voor de geldigheid of tenminste de bruikbaarheid van de resultaten. Dit lijkt op een redeneerwijze waarin de ontdekkingscontext (het inspirerende milieu) de garantie biedt voor de samenhang in de ontwerpen. Anders gezegd: men begint met de suggestie dat het om keuzen gaat (vandaar de verschillende scenario's) en men eindigt (opeens!) met de opmerking dat de oefening *hoe dan ook* toch zo buitengewoon inspirerend was. De lezer blijft verbaasd achter. Wanneer wordt beweerd dat scenario's zo inspirerend kunnen zijn, ons aan ideeën kunnen helpen, een hulpmiddel zijn in een creatief proces, is dat een gedachte uit een ontdekkingscontext, een context betreffende de ontwikkeling van ideeën. Maar een inhoudelijke discussie over een scenario betreft de vragen naar innerlijke consistentie, bruikbaarheid in discussie, toepassingsmogelijkheid bij het bepalen van een strategie. Dat zijn twee verschillende perspectieven. Het is (weer) het onderscheid tussen het beschrijvend perspectief (zoeken naar omstandigheden die van alles en nog wat bevorderen – en dat kunnen er nog al wat zijn – en het participerend perspectief (wat is mijn bijdrage in een en ander, hoe verantwoord ik dat). Een scenario is niet (primair) een

hulpmiddel tot het ontwikkelen van creativiteit, maar is een uiting van die creativiteit zelf. Daarop mogen ze zeker beoordeeld worden, maar in dit opzicht hebben ze geen toegevoegde waarde boven allerlei andere ideeën in de beeldende kunst, muziek of literatuur. Wat dit betreft lijkt een project als het genoemde Nieuw Nederland als Onderwerp van Ontwerp wat overschat, al heeft het menige medewerker de hoogleraarstatus gebracht: de uitvoerige documentatie van het ontwerpproces levert kijkjes op in de individuele gedachtegang van ontwerpers, maar meer ook niet. Ze representeren, wat Popper zou noemen, Wereld-2 processen, processen die zich in de hoofden van de ontwerpers afspeelden, maar juist om die reden niet interessant zijn voor derden. Denkprocessen laten zich immers niet standaardiseren. Ze te publiceren lijkt op enige overschatting van eigen uniciteit te duiden. Ten onrechte wordt planologen door een niet alles begrijpende, maar wellicht daarom des te meer tot bewondering geneigde buitenwereld dergelijke toekomstschetsen als hun ‘unique selling point’ toegeschreven: *“Zij kunnen in de toekomst kijken”*. Een nieuwe kaste van priesters.

Door verschillende scenario's of toekomstbeelden naast elkaar te zetten zou het 'gemakkelijker' zijn om een bepaalde keuze voor een beleid te rechtvaardigen: het scenario als middel om bepaalde beleidsrichtingen aanschouwelijk te maken¹⁷⁹. Opvallend daarbij is dat wanneer dit gebeurt, de uiteindelijke keuze vaak de beste dingen van de verschillende scenario's combineert met weglating van minder gewenste aspecten. In feite is dit het (indirecte) bewijs dat de scenario's blijkbaar niet die noodzakelijke consistentie hadden die tevoren was gesuggereerd, alsof men elkaar uitsluitende mogelijkheden zou kunnen of moeten kiezen. En natuurlijk is daar ook nog de fictie, als zou men 'de' of 'een' toekomstige werkelijkheid onder één bepaalde (beleids)noemer kunnen brengen. De huidige werkelijkheid is het product van deels elkaar versterkend, deels elkaar tegenwerkend beleid en wat men autonome, althans niet *direct* op enig beleid herleidbare ontwikkelingen zou kunnen noemen¹⁸⁰, en voor toekomstige werkelijkheden zal dat niet anders zijn. Slechts met de illusie van een totalitair regiem kan men in ernst toekomstige werkelijkheden –

¹⁷⁹ Van Wee en Dijkstra noemen als functies van scenario's: kader voor genereren van beleidsvernieuwendes opties, kader voor discussie ter facilitering van keuzen en kader voor toetsing van effecten van beleidsopties. (Van Wee en Dijkstra 2002: 307). Daarmee hebben scenario's in de verschillende fases van de beleidscyclus een verschillende functie, wat niet altijd helder wordt gemaakt naar hen die worden uitgenodigd over scenario's te discussiëren.

¹⁸⁰ Daargelaten dat veel ontwikkelingen in reactie op, of voortkomend uit reflectie naar aanleiding van gevoerd beleid in gang kunnen worden gezet.

als beleidsdoel – naast elkaar zetten. Juist in een tijd van neoliberal denken een wonderlijke figuur. Ter illustratie een korte beschouwing over de RPD-oefening Nederland 2030, een voorstudie van de RPD ten behoeve van de Vijfde Nota. Blijkens het ‘Woord vooraf’ is het een serieus bedoeld stuk dat is geschreven *“omdat we als samenleving de behoefte hebben ons van tijd tot tijd de vraag te stellen: waar staan we voor? En in wat voor land willen we straks met elkaar leven?”* Naar op pagina 6 blijkt is het een *“hulpmiddel voor het voeren van een breed publiek en politiek debat”*, terwijl op pagina 10 wordt gemeld dat *“het de bedoeling van het project [is] een basis te leggen voor de vernieuwing van het nationaal ruimtelijk beleid”*. Tegelijk is men zich in de nota bewust van de uitvoerbaarheid van de scenario’s: *“De positie van de rijksoverheid als centrale bestuurder van ons land lijkt aan verandering onderhevig. Dat roept vragen op over de maakbaarheid van onze samenleving, de inzet van nieuwe instrumenten en middelen enzovoort...”* (pagina 7). Er zijn vier scenario’s in het geding gebracht, waarvan de redactie van de Bosatlas blijkbaar zo onder de indruk was, dat ze ook daarin een plaats hebben verworven (ook nog in de 52e druk). De vier scenario’s zijn Palet, Parklandschap, Stromenland en Stedenland gedoopt, en ze zouden elk een andere visie representeren waarin mensen met elkaar samenleven. Dit wordt vervolgens vertaald in een ruimtelijke inrichting die doet vermoeden dat de discussies rond choice- en constraintdilemma’s (zie ook 2.3.3.) de RPD volledig zijn ontgaan, of het zou moeten zijn dat men van mening is dat deze in de toekomst hun betekenis hebben verloren. De scenario’s zijn voornamelijk ingegeven door mogelijke ontwikkelingen in woonwensen, en de gedachte dat er ook geld moet worden verdiend door *anderen* dan bouwondernemers en projectontwikkelaars is weinig expliciet aanwezig, om het maar voorzichtig te zeggen. Een en ander doet denken aan het peilen van behoeften onder kinderen om toekomstige wensen ten aanzien van de inrichting van Nederland op het spoor te komen: kastelen, pannenkoekenhuizen en brandweerkazernes zullen ruimschoots vertegenwoordigd zijn, tandartsen aanzienlijk minder. .

Daarbij vindt de ontwikkeling van de cultuurpatronen of woonpreferenties blijkbaar zo ‘massief’ plaats dat enige variëteit daarin, die toch als normaal mag worden beschouwd, volledig ontbreekt: men kiest (als volk) òf voor het een, òf voor het ander, zo willen de scenariomakers ons suggereren. Palet, Stromenland, Stedenland en Parklandschap worden enerzijds gepresenteerd als *mogelijke ontwikkelingen*, anderzijds – en dat is ook wel duidelijk geworden na het advies van de VROM-Raad – als mogelijkheden waaruit *gekozen* zou moeten worden. Hier wreekt zich eens te meer de onduidelijkheid van het scenarioconcept: als iets ‘toch al’ gebeurt, hoeft er niet voor gekozen te worden. En de gedachte dat culturele veranderingen kunnen

worden geregisseerd is op zijn minst, met bijvoorbeeld de door Friend en Jessop onderscheiden onzekerheden in het achterhoofd, naïef te noemen. En wat is nu precies de functie als middel voor politieke besluitvorming? De scenario's waren bedoeld voor de Vijfde Nota, maar het dagelijks debat ging in die tijd over de vraag of Schiphol uit moest breiden, de Betuwelijn, de HSLijnen Zuid en -Oost, de Zuiderzeespoorweg, de huisvesting van asielzoekers en het grote stedenbeleid. Al die discussies werden gevoerd zonder enige referentie naar Nederland 2030 en dat kon ook niet anders. Zo komt nog eens extra scherp naar voren wat die scenario's in feite inhielden: mogelijke woonlandschappen van de bureaucraten en professionals van de RPD. Voor de minder bedeelde kant van de samenleving is in deze scenario's geen plaats, mensen met beroerde huisvesting, weinig scholing, verslavingsproblemen en andere sociaal minder gewaardeerde kenmerken worden geacht in 2030 het land niet meer te bewonen. Kortom, het ontbrak de RPD aan enig besef van de samenleving waarvoor men 'plant'. Dat de VROM-Raad uiteindelijk koos voor het concept Stedenland-plus, is uitsluitend te zien als blijk van verstandig en nuchter nadenken: het sluit aan bij bestaand beleid, en het is inzetten op efficiënt ruimtegebruik, een van de dingen waarin ruimtelijke ordenaars zich bij uitstek profileren – en al bestaat dan twijfel aan de werkelijke effecten hiervan, dat zal niet aan de keuze van de VROM-Raad liggen. In hoeverre dit gedachtegoed van efficiënt of meervoudig ruimtegebruik beklijft, is een andere vraag. Met het dichter bebouwen van Nederland zou men een grotere maatschappelijke waardetoekenning aan de open ruimte mogen verwachten, maar of dat uiteindelijk ook zo werkt.... Open ruimte heeft niet een met de compacte stad vergelijkbare 'roep' als gemeenschappelijke referentie in de ruimtelijke ordening (Zeelenberg 2004). En zogenaamde snelwegpanorama's anno 2008 zijn hier geen oplossing voor - integendeel.

6.2.2. Scenario's en de ontwikkeling van Nederland

Daarmee dient de vraag zich aan hoe scenario's zich verhouden tot de ontwikkeling van Nederland. In de eerste plaats is de ontwikkeling van Nederland tot nu toe, en dat zal in de toekomst niet anders zijn, de neerslag van een complex maatschappelijk proces, met allerlei elkaar tegen- en samenwerkende krachten, die in wisselende coalities hun stempel op ontwikkelingen drukken. Waar Nederland onder een meer gecentraliseerd bestuurlijk stelsel, zoals dat direct na de Tweede Wereldoorlog is ontwikkeld, en geholpen door maatschappelijke urgenties als de woningnood, nog *enigszins* als het resultaat van enig (centraal) beleid kon worden beschouwd, is dat tegenwoordig grotendeels een fictie. Maar ook onder het regiem van de jaren vijftig en zestig was de beoogde ontwikkeling van Nederland niet het resultaat van een

globale keuze, maar van een handelen naar bevind van zaken, inclusief de nodige politieke compromissen en tekort schietende beleids- en beheersinstrumentaria, zoals de vestiging van Shell bij Moerdijk laat zien (Goedman 1978). Het is dan ook hoogst verwonderlijk, dat een RPD in ernst toekomstverkenningen en -bepalingen als die van Nederland 2030 aan het volk, of aan raadgevende organen, heeft voorgelegd. Presenteren van scenario's als nastrevenswaardige, of eventueel te verwerpen toekomstige ruimtelijke inrichtingen, hebben weinig betekenis. Met het verlaten van het *idee* van centrale sturing alsook met het verdwijnen van de *mogelijkheden* tot meer of minder centrale sturing is het gebruik van scenario's als blauwdruk (of ten minste als toekomstbeeld) een farce. Daarbij wordt ook nog eens vergeten dat strategische beslissingen in een *continue sequentie* genomen worden en niet kunnen wachten op integrale visies die op zichzelf niets anders zijn dan met alle mitsen en maren omgeven projecties van de ideale inrichting van Nederland op een tijdstip, dat tientallen jaren voorligt op de tijd waarin deze werkelijk gerealiseerd *zou kunnen* zijn. Dat wil op zichzelf niet zeggen dat die strategische beslissingen allemaal zo effectrijk zijn: sommige blijven steken in het stadium van de folies, getuige de grote nutteloze werken in België (De Coninck 1993), die trouwens ook in Nederland niet ontbreken.

Scenario's zijn gedachteconstructies, abstracties. Het zijn geen 'werkelijkheden', ze representeren of indiceren slechts *mogelijke beschrijvingen van* werkelijkheden. En dat nog beperkt: wel kaders, toestanden, geen processen. Tegenover de tijdgebondenheid van het scenario als referentietoestand staat de inzichtelijkheid en de daaruit voortvloeiende zorg voor relevante relaties. Blauwdrukplanning komt zichzelf tegen in de niet te beheersen en evenmin te voorspellen maatschappelijke dynamiek. Zou men daarentegen de nadruk leggen op het proces, dan betekent dat ook het loslaten van de context waarin zich ontwikkelingen afspelen. Contextuele kaders worden verwaarloosd omdat ze geacht worden 'als vanzelf' mee te groeien. Zo is het probleem van de opslag van radioactief afval lange tijd genegeerd vanuit de gedachte van een zich 'als vanzelf' aandienende oplossing', vanuit waarnemerstandpunt zoal niet te karakteriseren als de hoop dat de halfwaardetijden van radioactieve isotopen korter zullen blijken te zijn dan bekend, dan toch in ieder geval als het rotsvaste vertrouwen in de markt en de menselijke inventiviteit om tijdig in oplossingen te voorzien.

Conclusie is dan ook dat in elementaire zin scenario's kunnen dienen als beslissingsondersteunend instrument: namelijk in die gevallen waarin ze *onmiddellijk* kunnen worden vertaald in het volgen van een bepaalde beleidskoers. Met de onzekerheden op langere termijn, en de veelheid van opvattingen en belangen op

dit moment kan bij voorbaat worden gezegd dat de toekomstbeelden à la Nederland in 2030 volstrekt nutteloze exercities zijn. Een enkele idealist kan denken dat scenario's een gemeenschappelijke referentie kunnen vormen binnen een rudimentaire planningsdoctrine, waarmee ze beslissingen kunnen faciliteren. Maar zo worden ze zelden gepresenteerd. Gelet op het gebruik en de toepassing van scenario's lijkt hun betekenis vooral te liggen in het hobbyisme, waarmee de opstellers ze construeren: een ad hoc bij elkaar rapen van wat kenmerken en eigenschappen, van zaken die in ruimtelijke ordeningsdiscussies regelmatig aan bod komen, zonder dat er van een ondubbelzinnige relatie van dergelijke begrippen en enig concreet inrichtingsplan sprake is. Rond het presenteren van scenario's hangt nog steeds de odeur van wetenschap, als was hier sprake van een specifieke planologenvaardigheid. Mogelijk hangt dit samen met de doorwerking van CIAM-gedachtegoed, dat tenslotte het stedenbouwkundig ontwerp, het gewenste scenario zou men kunnen zeggen, op de basis van wetenschappelijk onderzoek wilden vestigen. Maar veelzeggend is dat *zelfs* bij de voorbereiding van het AUP¹⁸¹, tenslotte een 'voorbeeldplan' in CIAM-denken, de studie naar de economische ontwikkeling van de stad Amsterdam in relatie tot het gewest is opgegeven, waarmee *"de directe betekenis van het omvangrijk en diepgaand onderzoek als grondslag voor het AUP twijfelachtig [is]"* (Hellinga 1985: 42).

Aparte vermelding verdient nog de rol die overheid in diverse planologenscenario's wordt toegedacht: doorgaans is dat er één in termen van vrijheid blijheid (wat dan onmiddellijk zou resulteren in een vollopen van het landelijk gebied) en een meer sturende rol, meer vanuit het gedachtegoed van minder liberaal en meer socialistisch georiënteerde bestuurders. Dat resulteert wonderlijk genoeg altijd in concentratie van activiteiten. Natuurlijk is er dan ook nog een scenario dat deze beide extremen mijdt en zich vanuit het politieke midden (CDA, D66) ontplooit. Zo kunnen ook de scenario's van Nieuw Nederland als Onderwerp van Ontwerp (zorgvuldig, dynamisch, kritisch, ontspannen) goed met verschillende politieke stromingen worden geassocieerd. De ironie wil dat overheden *zichzelf* nooit in termen van meer of mindere regelzucht uitlaten: men spreekt van 'regisseren', ook wel van 'faciliteren', al is ook het 'ondernemen' nog niet voorbij. 'Terugtrekken' krijgt wat slijtageplekken, maar uiteindelijk gaat het er natuurlijk om wat een overheid wil, en wat de ruimte is die ze daarvoor in het maatschappelijk krachtenveld krijgt dan wel opeist. Daadkracht van bestuurders wordt als een pré gezien, resultaatgerichtheid van hun functionarissen eveneens. Uiteindelijk kan dit resulteren in een overvloed van nutteloze werken, variërend van kilometers

¹⁸¹ Algemeen Uitbreidingsplan (Amsterdam)

bedrijventerreinen langs de snelweg tot toenemende hectares natuurgebieden, 'nieuwe natuur', met, in het jargon, zogenaamde 'natuurbeleefpunten', 'robuuste verbindingzones', 'kruidenrijke graslanden', 'natte schraallanden' en 'vochtige hooilanden' (Brochure Herinrichting Peize). Spontane en verrassende exploraties van die gebieden worden voorkomen door een rigide inrichting met al te veel informatieborden.

Tot besluit: het presenteren van scenario's op de lange termijn suggereert dat bestuurders, ondanks hun mandaat van doorgaans vier jaar, thans voor strategische keuzen staan. Natuurlijk, beslissingen op het gebied van de ruimtelijke ordening hebben doorgaans een lange doorlooptijd: het duurt even voor ze zijn gerealiseerd, en als ze er eenmaal liggen dan zijn ze ook niet zo gauw ongedaan te maken. Toch wordt hun betekenis overschat: Uitgaande van de gedachte dat *alles* (dus ook een toekomstige ruimtelijke inrichting) een begin heeft, is het wel erg gemakkelijk te claimen dat bestuurders juist *nu* dat beginpunt in hun handen hebben.

Vanuit een waarnemersperspectief is de ontwikkeling van de ruimtelijke orde een zaak van mode, van conjunctuur, van wisselende politieke verhoudingen, van zich voordoende mogelijkheden en beperkingen en van het zien daarvan door bestuurders. Juist de claim dat beslissingen op het gebied van de ruimtelijke ordening een verdere beleidshorizon hebben dan de zittingsperiode van colleges, maakt ruimtelijke planners wel eens overmoedig, ondanks met de mond beleden democratische gezindheid. Het klassieke gegeven dat beleid zich op enige wijze moet verstaan met in het verleden genomen beslissingen (en daarmee per definitie incrementeel is) is er een aanwijzing voor dat sociaalruimtelijke verhoudingen en -ontwikkelingen niet bij uitstek democratisch worden bepaald. Vanuit waarnemersperspectief zijn niet de beslissingen maar is het proces bepalend. Dat is een constatering die mogelijk tot iets meer bescheidenheid van planners zou mogen voeren, wanneer zij zich als adviseurs moeten 'bewijzen' in het ontwikkelen van scenario's. Plannen ze tegen beter weten in?

Of doen ze wellicht iets anders dan ze zeggen? Worden scenario's gemaakt om planningsconcepten te ontwikkelen en worden - onder de vlag van communicatieve planning - burgers gebruikt om de deskundigen enig idee van de 'haalbaarheid' van mogelijke discoursen te geven? Bij de projectieve scenario's is het duidelijk dat ze een rol spelen bij het ontwikkelen van een *corporate identity*. Het bedrijfsleven liep voorop bij de ontwikkeling ervan. Maar ook prospectieve scenario's zijn niet zonder verdenking. Wetend dat ze niet realiseerbaar zijn kunnen scenario's in ieder geval door de attentiewaarde van, terecht of ten onrechte benoemde consequenties van beleidsvarianten in de discussie elementen leveren van mogelijke nieuwe

planningsdoctrines of -discoursen. Wellicht moeten daarom de scenario's, ondanks de schijn van het tegendeel, uit de context van beschrijvende en argumentatieve taalhandelingen worden gehaald en moeten ze uitsluitend op hun attentiewaarde worden beoordeeld. Hun succes wordt afgemeten aan de mate waarin ze productief zijn in de ontwikkeling van nieuwe beleids' verhalen'. Toepassing van rationele planning¹⁸² op beide soorten scenario's levert bij het projectieve scenario een onderschatting van de werking van (de presentie en het acteren) van focus-actoren op andere actoren in het veld en daarmee ook op de context van beleidshandelen. Bij prospectieve scenario's is het de overschatting van de werking van de focus-actor en de onderschatting van wat medesubjecten bewerkstelligen. Maar dergelijke effecten zijn irrelevant in het ontwikkelen van een dragend verhaal. Als geen ander zijn weten planners het goede moment te kiezen voor participatie van derden in hun planontwikkeling: aan het begin van de planningscyclus zijn 'open' planprocedures passend om enerzijds inzicht te krijgen in werking van mogelijke plannen, anderzijds is dat het moment voor draagvlakvorming. Onder het mom van 'communicatieve planning' worden derden gemobiliseerd die slechts de rol spelen van 'sparring partner' in de planontwikkeling – gelijkwaardige participatie tegen beter weten in.

6.3. Fryslân in de netwerksamenleving

6.3.1. Inleiding

Mogelijk is er in Nederland geen provincie, waar de bevolking zich zo bij het bestuur betrokken voelt als Fryslân. De provincie is op allerlei gebied een betekenisvolle referentie (De Jong 1987, Van Langevelde 1999, Van der Meulen 1989b). Discussies over de ruimtelijke inrichting ondervinden hier vermoedelijk een bovengemiddelde belangstelling. Zo kwam het dat ik werd uitgenodigd om een zogenaamde Brekpuntlêzing te houden bij de Fryske Akademy¹⁸³. Navolgende tekst is hierop gebaseerd.

Fryslân heeft zich, evenals andere provincies in Nederland, de afgelopen decennia ontwikkeld tot, wat genoemd zou kunnen worden, een netwerksamenleving. Dat weerspiegelt zich niet zozeer in de *samenstelling* van het hoogste provinciaal orgaan, als wel in de veranderde *rol* die het speelt in de Friese samenleving. De samenstelling van de Friese Staten is door de jaren heen tamelijk stabiel: de beide

¹⁸² In termen van het schatten van verwachte effecten van het gebruik van scenario's.

¹⁸³ Deze vond plaats op 12 februari 2002. De tekst is hier en daar geactualiseerd.

grote partijen, de PvdA en het CDA houden elkaar wat in een evenwichtige wurggreep, en in de loop van de jaren hebben de kleinere partijen ook bewezen tot het Friese politieke spectrum te behoren. Opvallend is in 2003 de forse aanwezigheid van de FNP, een verkiezingssucces ongetwijfeld mede ingegeven door de anti-zweefbaancampagne van deze partij (contra het idee om de Zuiderzeespoorlijn uit te voeren als magneetbaan (Transrapid)). Met de GBF (Gemeentebelangen Fryslân) is de FNP een partij die zich uitdrukkelijk profileert in termen van regionale of lokale identiteit, iets wat vroeger voornamelijk in de zuidelijke provincies met hun lokale lijsten voorkwam. Daarbij moet wel worden gemeld dat ook de gevestigde traditionele partijen het zich in deze provincie niet kunnen permitteren 'het Friese' te ignoreren, wellicht met uitzondering van de wereldburgers van D66.

Tabel 6.1. Samenstelling Provinciale Staten Fryslân 1971, 1983, 1991, 2003, 2011

	1971	1983	1991	2003	2011
CDA*	25	20	19	16	8
PvdA**	19	16	22	15	11
VVD	4	8	6	6	6
Grien Links***	2	3	2	3	2
FNP	2	3	2	7	4
D66	2	3	2	1	2
CU/SGP****	1	2	2	3	3
GBF				1	
LPF, PVV*****				1	4
SP				2	3
Totaal	55	55	55	55	43

*1971 CCP; ** 1971 PAK; *** 1971 CPN, 1983 2 PPR/PSP, 1 CPN, 1991: Progressyf Fryslân;**** 1971 GPV, 1983 en 1991 1 GPV, 1 SGP/RPF; ***** 2003 LPF, 2011: PVV. NB Om redenen van overzichtelijkheid zijn niet voor alle jaren de statensamenstellingen opgenomen.

Al staan er in 2004 andere zaken op de provinciale agenda dan in 1970, er is wel een aantal constanten waar te nemen. Wat betreft de visie op de positie van Fryslân in ruimer verband is er al jaren de gedachte dat deze provincie een perifeer gebied is, gelegen buiten de economische kernzone van Nederland, met een verondersteld zwakke economische structuur. Daarvoor staan de krimpende agrarische sector en een relatief hoog werkloosheidspercentage, alsmede de relatieve afwezigheid van een modieuze groeisector als (tot voor kort) itc model. Ook het vertrekoverschot in de leeftijdsklasse 20-30 jarigen wordt als een veeg teken gezien. Wat de situatie

binnen Fryslân betreft is er de voortdurende discussie over de vraag in hoeverre het zuiden en oosten van de provincie, met een voor velen meer aansprekend woonmilieu dan het westen en het noorden, ook inderdaad in de provinciale woningbouwprogrammering (hoe ook in de loop van de jaren van zijn effectiviteit ontdaan) van provinciewege een marktconform, althans marktgericht beleid verdient. De positie van Leeuwarden is daarbij ook in het geding tegen de achtergrond van de groei en bloei van de sinds enkele jaren onderscheiden A-7 zone (Sneek-Joure-Heerenveen-Drachten). Gelet op het nederzettingenpatroon hoeft het geen verwondering te wekken dat het hiërarchieconcept lange tijd het nederzettingenbeleid heeft gekleurd, zij het dan dat in het Streekplan 1994 de typologie is vereenvoudigd van een onderscheid in 9 (!) niveaus (een bezwering van de werkelijkheid door een overmacht aan onderzoek en daaruit voortvloeiende detaillering, onder het motto beleid op maat, die zijn doel voorbij schoot) naar een onderscheid in 3 niveaus: de steden, de regionale kernen en de rest.

Juist als reactie op dit hiërarchie-denken (dat neerkwam op een concentratiebeleid) is in de jaren zeventig de kleine kern, die tot dan toe altijd als een restpost van het ruimtelijk beleid werd beschouwd, een geheel eigen plaats gaan innemen, iets wat ook bij andere provincies kan worden opgemerkt. Hier mag met ere de naam van de Wageningse socioloog Jaap Groot worden genoemd, die aantoonde dat er in een nederzettingenbeleid meer tussen aarde en hemel is dan een voorzieningenniveau (Groot 1972)¹⁸⁴. In Fryslân is dit (dorpen)beleid, althans de voortzetting ervan, thans onder de noemer plattelandsprojecten gebracht; dat er ooit een tijd was dat in deze provincie *geen* specifiek kleine kernen- of plattelandsbeleid werd gevoerd is een gedachte die thans voor het gemiddelde statenlid onbestaanbaar is. Inmiddels is het kleine dorp het symbool voor Fries correct denken geworden. Voor een provincie (en de afzonderlijke gedeputeerden, die elk bij de plattelandsprojecten betrokken zijn) een buitenkans om zich op de politieke en publiciteitsagenda te handhaven. Moge deze aandacht voor het platteland wellicht wat overtrokken lijken, bedacht kan worden dat provincies toch al meer dan gemeenten geneigd zijn te denken in termen van oppervlakte dan in termen van inwonertal. En heeft men het al over dorpen, dan is het inwonertal niet indicatief voor de politieke aandacht. Het kleine dorp Wetsens zal verhoudingsgewijs eerder de provinciale interesse wekken dan een buurt met een veelvoud van Wetsens' inwonertal in Drachten. Een gemeentebestuurder heeft het over zijn inwoners die goed moeten wonen, een provincie denkt in termen van het oppervlak, dat netjes aangeharkt dient te zijn, gestoffeerd met mooie dorpen en een verantwoorde ecologische hoofdstructuur. Zo

¹⁸⁴ Hij onderscheidde daarnaast de woonsituatie, de werksituatie, de plaats in het openbaar bestuur en het sociaal klimaat.

kan men in personeelsadvertenties profielen van provincies in termen van 'ruimtelijke kwaliteit' aantreffen, terwijl gemeenten wijzen op het voorzieningenapparaat of de toegankelijkheid tot voorzieningen elders. Natuurlijk heeft het verschillend accent in bestuurlijke zaken ook te maken met het gegeven dat veel grotere gemeenten voor allerlei doelen hun eigen budgetten hebben, rechtstreeks van het rijk, waar de provincie niet bij komt kijken¹⁸⁵. Gevolg is dat de provincie met kleinere gemeenten, of plattelandsgemeenten, een intensievere relatie onderhoudt dan met grotere, of, nauwkeuriger, stedelijke.

In het navolgende wil ik ingaan op de vraag in hoeverre ontwikkelingen in de richting van ruimtelijke netwerken van betekenis zijn voor het (politieke) beeld met betrekking tot Friese politieke idolen. Daartoe wil ik een aantal zaken belichten:

1. de ontwikkeling van de structuur van het nederzettingenpatroon
2. de verminderde zelfstandigheid van de Friese economie
3. consequenties van het een en ander voor de provinciale beleidsagenda.

6.3.2. Ontwikkelingen in het nederzettingenpatroon

Vergelijken we een topografische kaart uit de jaren vijftig met die van de jaren tien (figuur 6.1.1 en 6.1.2.) dan valt een aantal zaken op. De afgelopen 50 jaar heeft het nederzettingenpatroon zich in belangrijke mate verdicht door het uitbreiden van allerlei steden en dorpen, en het heeft zich ook gedeeltelijk verdund door de komst van grootschalige natuurprojecten. Tot in de jaren zestig is driftig gewerkt aan de amovering van verspreide landelijke bebouwing, daarnaast zijn, tot in de jaren zeventig, in ruilverkavelingsgebieden, ver buiten de bebouwde kom, nieuwe agrarische bedrijven gesticht. Verder is sprake van een toename van het aantal wegen (waaronder autosnelwegen), vaarwegen, jachthavens, recreatieprojecten, zandwinningen en bedrijventerreinen. Wonen aan het water is in deze provincie geworden tot wat de Belgen een ubiquiteit noemen: je kunt er niet meer omheen, ook al zou je het willen. Wat per saldo is afgenomen is het agrarisch grondgebruik, percentueel niet zoveel, maar al met al in 15 jaar toch een oppervlak, gelijk aan bijna 15 % van de Noordoostpolder. Tabel 6.2 geeft (met een iets andere indeling) een overzicht van de winst- en verliesrekening van het bodemgebruik tussen 1985 en 2000.

¹⁸⁵ De grotere 'gebiedsgerichtheid' van het provinciaal beleid (hier te verstaan als een denken in oppervlakte in plaats van in inwoners) zou deze bestuurslaag wat terughoudender kunnen maken in het zogenaamd 'betrekken van de bevolking' bij allerlei projecten. Dat ligt eerder op de gemeentelijke weg.

Tabel 6.2. Ontwikkeling bodemgebruik Fryslân 1985-2000 in relatieve en absolute zin. (Bron: Statistisch Jaarboek van het Noorden, CBS) (De categorieën 'overig' en 'water' zijn buiten beschouwing gebleven, reden waarom de winst- en verliesrekening in ha niet helemaal klopt).

	% groei t.o.v.1985	Ha
Landbouw	- 2,5	- 6800
Bos en natuurlijk terrein	+ 10,4	+ 3600
Verkeer	+ 2,0	+ 200
Recreatie	+ 9,6	+ 400
Bebouwing	+ 15,1	+ 2200

Ter aanvulling biedt tabel 6.3 de cijfers tussen 1996 en 2008.

Tabel 6.3 Veranderingen in bodemgebruik Fryslân 1996-2008 (exclusief buitenwater) (Statline)

	Oppervlak 1996 (ha)	Oppervlak 2008 (ha)	Groei (absoluut)	Groei (%)	Groei Nederland (%)
Verkeesterrein	8622	8618	- 4	- 0,0	+ 4,1
Bebouwd terrein	14197	16987	+ 2790	+ 19,7	+ 13,1
Semi-bebouwd terrein	2047	3093	1046	+ 51,1	+ 36,0
Recreatieterrein	4380	4989	609	+ 3,9	+ 13,3
Agrarisch terrein	267794	261199	- 6595	- 2,5	- 3,6
Bos en open natuurlijk terrein	38324	39110	786	2,1	+ 1,4
Binnenwater	64418	65732	1314	2,0	+ 2,3
Totaal	399781	399729	- 52	-0,0	+ 0,0

Meer dan gemiddeld in Nederland vindt in Fryslân toeneming plaats van bebouwd terrein, semi- bebouwd terrein en bos en natuurlijk terrein. Gesommeerd is de afname van het agrarisch terrein van 1985 tot 2008 10.548 hectare, oftewel 22 % van het oppervlak van de Noordoostpolder.

Figuur 6.1.1: Fragment van Topografische kaart 11B (Boornbergum), verkend in 1956, uitgegeven in 1959



Figuur 6.1.2: Fragment van topografische kaart 11B (Nijbeets), verkend in 2004, uitgegeven in 2005



Belangrijker dan de kwantitatieve veranderingen in het grondgebruik zijn de kwalitatieve. Ooit ongewenste, krappe, van weinig comfort voorziene en ver van de bebouwde kom gelegen landarbeiderswoningen zijn een gewilde recreatiewoning geworden, agrarische bedrijven zijn opgeheven en het voormalige bedrijfsgebouw herbergt een woonboerderij, een beginnend it- bedrijf, een autosloperij, een manege, een caravanopslag en wat niet al. Grote gebieden die voorheen een (niet altijd zeer profijtelijke) agrarische bestemming hadden zijn aangekocht door SBB of een andere natuurorganisatie en worden niet meer vanuit de boerderij, maar vanaf de burelen in Olterterp of 's-Graveland bestierd. Uitbreidingswijken van dorpen herbergen (zoals ook de oude kommen) mensen die niet in het eigen dorp, maar elders werken. Bijna de helft (46 %) van de beroepsbevolking met een vast werkadres (exclusief de landbouw) werkt in Fryslân buiten de eigen woonplaats, en in 8 van de 31 gemeenten werkt zelfs 60 % of meer van de niet-agrarische beroepsbevolking in een andere gemeente. Zelfs in plaatsen als Heerenveen en Sneek werkt bijna 40 % van de plaatselijke beroepsbevolking elders (Provincie Fryslân 2001)¹⁸⁶. De afzet van bedrijven vindt vaak buiten Fryslân plaats, de benodigde input komt, afgezien van arbeidskracht, eveneens van elders. Wat veel bedrijven effectief aan Fryslân bindt is de aanwezigheid van personeel, voorafgegaan door een toevallig op een bepaalde plek tot bloei gekomen ondernemerschap. Projectontwikkelaars vanuit het gehele land ontwikkelen recreatieprojecten, vanuit de gehele Europese Unie trekt Fryslân toeristen, terwijl inwoners van deze provincie zelf elders hun vakantieplezier zoeken. Landelijk opererende monumenten-organisaties bepleiten en bevorderen de instandhouding van het culturele erfgoed, aannemers in de wegenbouw exploiteren zandwinningputten, Europese regelgeving zit soms de bevordering van de werkgelegenheid in Fryslân in de weg. Kortom: de samenhang in het nederzettingenpatroon, die te vinden was in het functioneel-ruimtelijk op elkaar betrokken zijn van de verschillende elementen (gebouwen, cultuurgrond, verbindingen) is op het plaatselijk niveau geheel, en op het gemeentelijk en provinciaal niveau grotendeels weg. Wat is gebleven, is een enkel kenmerkend beschermd stads- of dorpsgezicht, dat tegenwoordig in trek is bij velen, maar waar van buiten Fryslân afkomstige migranten doorgaans al eerder de attractiviteit herkenden, waardeerden en konden benutten. Het historisch erfgoed, in fragmenten overgeleverd, belichaamt, geheel los van de oorspronkelijke functie, een belangrijk deel van de kwaliteit van de ruimte in Fryslân. Dat dit erfgoed is ontdaan van zijn oorspronkelijke context wordt als vanzelfsprekend en

¹⁸⁶ De Atlas voor de Friese pendel suggereert voor Drachten een grote betrokkenheid op zichzelf, maar bedacht moet worden dat de pendel naar Groningen niet in beschouwing is genomen.

onontkoombaar gezien; maar dat dit ook geldt voor *het nederzettingenpatroon in zijn totaliteit* is een gedachte die nog niet erg wil groeien.

6.3.3. Economische aspecten

Zo ongeveer vanaf de jaren zeventig is er in Fryslân discussie over de vraag, in hoeverre de verplaatsing van zogenaamde *decision-centres* van bedrijven naar buiten Fryslân wel of niet een bedreiging vormt voor de Friese economie. Onvervalst Friese bedrijven als Bokma en Sonnema werden opgenomen in landelijke consortia, de CCF en de Frico fuseerden (weer wat later) met een aantal zelfstandige coöperatieve zuivelfabrieken en een Oost-Nederlandse coöperatie tot Friesland Dairy, diverse minder bekende bedrijven zagen hun zelfstandigheid eveneens verloren gaan. Dat zou reden kunnen zijn tot zorg was de gedachte, want strategische beslissingen over investeringen kunnen door allerlei toevallige overwegingen worden ingegeven en het draagt tot bezwering van het toeval bij, dat deze beslissers goed op de hoogte zijn van Fryslân. Dan zou ook deze provincie in de prijzen kunnen vallen. Elke zomer drukt dan ook de Leeuwarder Courant een foto af van een dagje varen van het *crème de la crème* van het Nederlandse bedrijfsleven met het Friese statenjacht, landelijk bekend als de varende borreltafel. Vooralsnog is dat, voor zover valt waar te nemen, nog niet gevolgd door een grote toevloed van bedrijven uit het westen, midden en zuiden des lands. Fryslân is goed voor de recreatie, zo zal de indruk zijn van de genodigden, het zijn vriendelijke mensen, en ook is het er goed van eten en drinken.

Nu is het bestaande (en traditionele) beeld van de Friese economie er inderdaad een van afhankelijkheid, en daar zijn ook wel enkele argumenten voor aan te dragen. Sinds 1880 blijft de bevolkingsgroei van Fryslân (sterk) achter bij die van Nederland als geheel (toen was het aandeel van Fryslân in de bevolking van Nederland 8,2 % (Schuiling 1915), nu is het 3,9 %, en dat terwijl Terschelling, Vlieland, de Lemsterhop en Gronings Stroobos inmiddels tot Fryslân zijn gaan behoren. Als agrarische provincie kende Fryslân vanouds een structureel vertrekoverschot, overigens meer in het noordelijk en westelijk deel van de provincie dan in het zuiden en het oosten, waar zich in de zogenaamde heidedorpen grote reservoirs van werkloosheid vormden. Daar is sinds de tweede wereldoorlog een industrialisatiebeleid op gezet, dat opvolgers heeft gehad onder namen als IPR, Stirea en Kompas; dat beleid is in de loop der jaren, in meer of mindere mate, de gehele provincie gaan omvatten. In de jaren vijftig en zestig heeft het stimuleringsbeleid inderdaad geleid tot de vestiging

van talrijke nieuwe bedrijven, doorgaans filialen van elders.¹⁸⁷ Keizer (1985) heeft berekend, dat 40 % van de Friese industriële bedrijven in het begin van de jaren tachtig extern werd gecontroleerd; Berga (1990) heeft dat cijfer nog eens grotendeels bevestigd, waarbij hij zich niet tot de industriële bedrijven beperkte maar alle, zij het wel de (100) grootste bedrijven, op de korrel nam: de score was 50 %.

Daarmee is, of in ieder geval was, behalve naar zijn structuur, (typerend voor een perifere regio: een relatief groot aandeel agrarische sector, relatief veel industrie, relatief weinig aandeel in groeisectoren) de Friese economie ook met betrekking tot de vraag waar de strategische beslissingen worden genomen als afhankelijk te kenschetsen. Er is sprake van filiaalbedrijven, van vestigingen die door andere zijn overgenomen, van deelnemingen van andere ondernemingen in hier vanouds gevestigde bedrijven en wellicht dat ook in de sfeer van de toeleveringen van afhankelijkheidsrelaties is te spreken, in die zin dat in sommige bedrijven de afzet sterk door een bepaalde afnemer/opdrachtgever wordt bepaald. Zonder nu in allerlei cijfermatige onderbouwing te vervallen mag worden verondersteld dat het Friese bedrijfsleven in dezen niet wezenlijk verschilt van dat in andere provincies: er is sprake van vervlechting, van netwerken van toelevering en zeggenschap die provincie- en landsgrenzen-overschrijdend zijn. De vraag waar beslissingen *precies* worden genomen is daarmee ook steeds moeilijker te beantwoorden. Denken in termen van welbepaalde *decisioncentres* is een relict van een traditioneel-hiërarchisch conceptueel model waarin centrale controle bepalend is. Dat is, gelet op de veelvormigheid van samenhangen binnen en tussen bedrijfsvestigingen, bepaald te simpel; het feit dat grote holdings soms wat betreft de handel en wandel van dochterondernemingen voor verrassingen komen te staan is daar een heel triviale aanwijzing voor. Dat de Friese economie, kijkend naar het patroon van onderlinge leveringen wel eens als relatief betrokken op zichzelf is getypeerd (Eding *et al* 1995) houdt ongetwijfeld verband met de typische Friese nederzettingenstructuur: een centrale stad Leeuwarden met daaromheen een aantal subcentra die alle (op Drachten na) op zodanige afstand van de provinciegrens zijn gelegen dat het alleen al om die reden niet erg plausibel is te veronderstellen dat er sprake is van een *zeer* open Friese economie. Zo is, omgekeerd, de vervlechting van Groningen en Drenthe voor een groot deel toe te schrijven aan het feit dat de stad Groningen tegen de Drentse grens ligt (wat ook geldt voor de plaats Stadskanaal). Met andere woorden: met betrekking tot de vraag

¹⁸⁷ De meest succesvolle van deze bedrijven, Philips Drachten, is overigens buiten het kader van het formele stimuleringsbeleid tot stand gekomen, namelijk al in 1950; wel hebben latere uitbreidingen van de premies geprofiteerd.

of de Friese economie nu wel of niet een grote betrokkenheid op zichzelf kent en of dat problematisch is moet in ieder geval rekening gehouden met het feit dat de ruimtelijke neerslag van de economische relaties in Fryslân mede wordt bepaald door de nederzettingenstructuur. Hoe dan ook, provinciegrenzen zijn in principe open en binnen een provincie is de betekenis van het regionaal bestuur voor het groeien en bloeien van de regionale economie uiterst marginaal, alle inspanningen om ooit tot een omvangrijke afdeling 'economie' in het provinciaal bestuursapparaat te geraken ten spijt¹⁸⁸.

Is het feit dat het Friese bedrijfsleven zich buiten de provinciale bemoeienis om ontwikkelt, bedreigend? Wordt provinciale controle gemist? Dat valt wel mee. Het is niet meer dan normaal dat bedrijven zich aan administratieve grenzen weinig gelegen laten liggen. Het heeft ook geen enkele zin zich daartegen te verzetten, als zou het zo zijn dat wanneer een bedrijf maar de hoofdzetel in Fryslân heeft, of door een Fries wordt geleid, of zijn afzet maar in Fryslân heeft, het verder wel goed komt met dat bedrijf – en met Fryslân. Daarbij zullen bedrijven ook niet gauw hun vestiging sluiten. De aanwezigheid van gekwalificeerd personeel is in dezen een belangrijke factor. Zo is in de jachtbouw, die in Fryslân sterk is vertegenwoordigd, sprake van een grote binding aan de provincie, zowel om redenen van imago alsook om de aanwezigheid van een gekwalificeerd arbeidsaanbod (Van der Meulen 1995c). In dezelfde sfeer ligt het gegeven dat een afdeling *research en development* bij Philips Drachten een belangrijke factor is in de continuïteit van de vestiging, al lonkt ook de goedkope Chinese arbeidskracht en de ruime afzetmarkt in het oosten. Daarentegen valt er, wanneer er bij een nieuwe vestiging buitengewoon weinig per werknemer wordt geïnvesteerd (bijvoorbeeld: SCI in Heerenveen, dat 23.000 Euro per werknemer investeerde, terwijl bij een beetje geavanceerd bedrijf dat bij de 450.000 Euro ligt (Pellenbarg 1998)), niet veel continuïteit te verwachten. Een dergelijk bedrijf zal ook niet in enige reputatie willen investeren met het oog op de toekomst, waarin men wellicht andere spelers in het lokale productiemilieu nodig zou kunnen hebben. Uiteindelijk heeft SCI ongeveer een jaar gefunctioneerd in Heerenveen en is toen naar Oost Europa vertrokken. De grote vraag die zich voordoet is, of in een netwerkeconomie Fryslân iets te bieden heeft aan bedrijven die zich, naar hun aard, ook oriënteren op andere vestigingsplaatsen, omdat ze niet alleen een afzet in Fryslân voorzien. Zich onderscheiden in het aanbieden van goedkope terreinen is iets dat men in Oosteuropa beter kan; zich voorstaan op

¹⁸⁸ De (periodieke) reorganisatie van het Friese provinciaal apparaat van 2003 voorzag in een inzet van maar liefst 40 ambtenaren (inclusief Kompas) in economische aangelegenheden.

goedkope arbeidskrachten is een onbegonnen zaak zolang de CAO's in Nederland centraal worden vastgesteld. Wanneer Fryslân inzet op deze punten, zal het het altijd afleggen tegen andere regio's. Dat is nu eenmaal de consequentie van het opgenomen zijn in een globale economie en daar kan geen enkele provinciale overheid wat aan doen.

6.3.4. Overheden

Overheden zijn georganiseerd op ruimtelijke grondslag. Met het fragmenteren van het nederzettingenpatroon – de verschillende elementen kennen niet meer de ruimtelijk-functionele samenhang van eertijds – is de betekenis van de (lokale en regionale) overheid ook veranderd. Verenigde en representeerde zij voorheen zowel de lokale bevolking alsook de lokale belangen, tegenwoordig is daarvan geen sprake meer. Men representeert (op enige wijze, meer of minder democratisch) nog steeds de lokale *bevolking*, maar de lokale *belangen* hebben zich aan het territoriaal bestuurlijk kader onttrokken¹⁸⁹. Zo kan een overheid intern, naar de burgers, zich vaak nog wel redelijk op de been houden, maar wil het extern, in de strijd met andere overheden als concurrent, wel eens mis gaan. Wanneer steden en regio's zich moeten zien te verkopen (Ashworth en Voogd 1990), worden andere capaciteiten verlangd dan wanneer overheden zich zouden beperken tot het besturen van hun territoire. Vertegenwoordigt een overheid lokaal bekeken (naar binnen) het *algemeen* belang, in een netwerk, tussen andere actoren, is er slechts sprake van een (met die andere actoren) *gedeeld* belang. Die twee verdragen zich niet altijd goed met elkaar. Hoe dit uitpakt is gebleken bij de teloorgang van (de aanvankelijke opzet) van het Internationale Bedrijvenpark Friesland te Heerenveen waar de gemeente en de provincie acteerden op een wijze die bij de via de pers op hoogte gehouden burgers wel wat verwondering wekte: bij de voorgenomen vestiging van het Amerikaans computerbedrijf SCI was het zaak de Europese regelgeving zo te interpreteren dat direct of liever indirect subsidies aan dit bedrijf konden worden verschaft – een zaak van strategisch handelen van overheden binnen een institutioneel kader waar de burger mogelijk eerder communicatief handelen verwachtte. Gezwegen kan dan nog worden van de weinig fraaie voorbereiding van dit plan door de gemeente Heerenveen, uiteindelijk doorgezet dankzij een referendum waarbij minder deugdelijke argumenten zijn gebruikt, en de schimmige rol van de Provincie Fryslân die het plan wel in het Streekplan 1994 opnam maar de bijbehorende m.e.r. door de gemeente heeft laten uitvoeren

¹⁸⁹ Deze vielen nog het meest samen toen zogenaamde stemhebbende plaatsen het lokaal bestuur van de grietenij bepaalden!

(omdat anders het streekplan m.e.r.plichtig zou zijn). Hoe het ook zij, in 2004 heeft de provincie zich uit het project teruggetrokken en mocht de gemeente Heerenveen proberen dit stuk overcapaciteit aan bedrijventerreinen alsnog te vullen met, naar mag worden verwacht, 'normale', doorgaans lokale bedrijven, die dankzij hun ondernemerschap hun afzet mogelijk ook buiten de provincie en wellicht ook buiten de landsgrenzen realiseren. Waarmee ze dan toch nog 'internationaal' zijn!

Tot besluit: Het bestuurlijk dilemma waar Fryslân voor staat is dat het vanouds altijd heeft ingezet op een goed functioneren van het Friese territorium, op verschillende ruimtelijke schaalniveaus, waarbij werkgelegenheid (om de Friese bevolking aan de provincie te binden), goede voorzieningen, woningbouw voor de lokale behoefte (wat dat ook moge zijn) hoog in het vaandel stonden. In een netwerksamenleving zou het besef mogen rijzen, dat het beleid minder op het ruimtelijk integreren wordt ingezet en meer op het benutten van ruimtelijke verscheidenheid in een groter ruimtelijk kader. Daarbij zou een grotere politieke waardering van het Friese erfgoed bij uitnemendheid, het Friese landschap, wel eens van beslissende betekenis kunnen blijken te zijn. Wat dit betreft is de forse opkomst van de FNP bij de Statenverkiezing van 2003 een teken aan de wand. Wellicht dat dit zelfs in nog sterker mate dan voorheen zou kunnen leiden tot een regionaal bestuur dat zich meer richt op de ruimtelijke en vooral fysieke kwaliteit van het territorium, en minder op het welzijn van een (vlottende) bevolking. Dat is een gedachte die haaks staat op de representatieve functie van een overheid, die immers door diezelfde vlottende bevolking zoal niet gekozen, dan toch op zijn minst enigermate democratisch gecontroleerd wordt en daarbij begrijpelijkerwijs ook andere belangen dan landschappelijke en cultuurhistorische behartigd wenst te zien. Slechts in curieuze gevallen als de voormalige Zuid-Hollandse gemeente Tempel, in 1815 bij de restauratie (her)opgericht met nul inwoners, en 40 jaar later, met nog steeds hetzelfde inwonertal, gevoegd bij Berkel en Rodenrijs (Van der Top 1960: 24, 110), valt een gebrek aan aandacht voor de bevolking te begrijpen, maar dit is uitzonderlijk; dit is een vroeg voorbeeld van het uiteenlopen van de ruimtelijke belangen van een (afwezige) bevolking en economische belangen van de grondbezitters, die hun land in verving hadden gebracht. Op zichzelf is de onverenigbaarheid van verschillende bestuurlijke maxims normaal. Bestuur als de kunst van het afwegen van belangen bestaat juist bij de gratie van innerlijke onverenigbaarheid van diverse honorabele strevingen. Wat men tegen een veelgepraktiseerde bestuurscultuur kan hebben is het denken in slogans, die slechts een appèlfunctie hebben, maar ondertussen ook een beschrijvende en voorschrijvende betekenis wordt toegekend. Dat maakt veel bestuurlijk vertoon tot lucht en dient in geen enkel opzicht de geloofwaardigheid ervan. Hoekveld (2006)

meldt in dit verband de besluitvorming rond de Betuwelijn, die, gevoerd in termen van “Nederland Distributieland” elke relativisering van het belang van de lijn ignoreerde. Natuurlijk kan men hier ook ironie in zien: de spanning tussen wat wordt beweerd en geclaimd aan voortreffelijke ambities aan de ene kant en de praktijk van het ‘muddling through’ aan de andere. Op zichzelf toch ook wel weer een troostvolle gedachte. Zo kent dus de ‘final vocabulary’ van het lokaal en regionaal bestuur zijn begrenzing: zodra een bestuurlijke praktijk in woorden wordt gevangen is er alle kans dat de werkelijkheid zich hieraan onttrekt. Terug naar Fryslân en weg van de slogans: juist het netwerkarakter van een samenleving kan een uitholling betekenen voor de op territoriale basis georganiseerde democratie, waarmee het lokaal bestuur aan (de traditioneel zo ervaren) legitimiteit inboet: “*Who votes for governance?*” (Taylor 2004: 212). Het twintigste-eeuws idee van (vertegenwoordigende) democratie is dan ook een vrucht van zijn tijd, of, met iets meer historisch perspectief, vrucht van omstandigheden waarin steden of andere ruimtelijke bestuurlijke verbanden primair in termen van ‘space of places’ konden worden beschreven. Waarmee niet gezegd wil zijn dat dit idee niet meer van *enige* waarde zou zijn.

6.4. Vormgeving en het beroep op ‘identiteit’

6.4.1. Inleiding

De plaats van ruimtelijke planning in de publieke discussie en daarmee het imago van de beroepsgroep lijkt voornamelijk bepaald te worden door het idee dat planning zo weinig toevoegt aan het land dat de moeite waard is en dat ‘het allemaal zo lelijk en eentonig’ is. Natuurlijk valt daar tegen in te brengen dat planologen niet het land volbouwen maar dat dit voortkomt uit via allerlei beslissingskaders gekanaliseerde maatschappelijke behoeften – en dat uiteindelijk het geld regeert, dat moet worden toegegeven, evenals het feit dat weinig planologen en stedenbouwkundigen zich ook maar enigszins ongemakkelijk lijken te voelen bij de rol die ze in dezen spelen; integendeel, steeds opnieuw wordt op listige wijze de laatste stads- of dorpsuitleg als het non plus ultra van vormgeving en verantwoorde planning gepresenteerd. Esthetische principes hebben vanouds een rol gespeeld in planologendiscussies, niet in de laatste plaats omdat de stedenbouwkunde als *ontwerpdiscipline* mede aan de wieg heeft gestaan van de planologie (Vitruvius, Frederick Law Olmsted, Camillo Sitte, Ebenezer Howard, Hendrik Petrus Berlage, Cornelis van Eesteren, Willem Marinus Dudok). Pas met de CIAM-beweging kwam ook de notie van wetenschappelijk onderzoek (meer) op de voorgrond te staan, en werd, voortbouwend op met slogans als ‘survey before plan’ (Geddes en

Abercrombie) op de betekenis van onderzoek gewezen als een eerste stap om bij de beleidsformulering de doelgroep in beeld te krijgen.

Nederland kent, bij vergelijking met België, een misplaatste trots op het planologisch erfgoed (De Roo 2002, De Vries 2002). ‘Belgische toestanden’ gelden als afschrikwekkend voorbeeld voor het gebrek aan planning, voornamelijk naar zijn esthetische aspecten. Of België echt zo lelijk is als ‘men’ denkt valt gemakkelijk te weerleggen, mits men de juiste streken bezoekt. En tussen Nederland en België is meer en meer sprake van convergentie, sinds ook in Nederland de plaatselijke bestuurder te vaak zijn kracht moet tonen met misplaatste dadendrang, en de veronderstelde economische belangen hun plaats opeisen. Hier gaat het er om dat in al deze discussies het esthetisch aspect op enige wijze een rol speelt. Planning, ordening, laat zich (ook) herkennen met de ogen. Dat is bijvoorbeeld in de Vierde Nota erkend met zijn (aan Vitruvius ontleende) drieslag gebruikswaarde, toekomstwaarde en belevingswaarde, waarbij dan met name de laatste (ook) het esthetische aspect representeert. (Inter)gemeentelijke welstandscommissies waken, met meer of minder resultaat (en met meer of minder inzet, is men soms ook geneigd te denken) over het vóórkomen van bouwwerken; men zou soms wensen dat het ook leidde tot het voorkómen ervan – met excuus voor deze te gemakkelijke woordspeling. Discussies over ‘witte schimmel’ en het ‘wilde wonen’ vertegenwoordigen zorg om de belevingswaarde van het Nederlandse landschap¹⁹⁰, evenals de doorgaande twist over het wel of niet opgeven van het Groene Hart in de Randstad. Inmiddels voorzien autowegpanorama’s¹⁹¹ in het ervaren van ‘het’ Nederlandse landschap in enkele seconden, daarmee de oude relatie tussen arcadische utopieën in een geautomobiliseerde samenleving cultiverend, begonnen met de ANWB die als mobiliteitsbelangenbehartiger sinds jaar en dag het landschappelijk schoon onder de aandacht brengt.

Daargelaten of hier ambtelijk gesproken planologen dan wel landschapsarchitecten verantwoordelijk zijn, feit is dat van planologen in ieder geval iets wordt verwacht,

¹⁹⁰ Het argument dat bewoners toch zelf ervoor kiezen in een witte schimmelhuis te gaan wonen en dat het wel heel betuttelend overkomt wanneer allerlei figuren in een blad als Noorderbreedte daarover het hoofd breken gaat voorbij aan het feit dat het zeer wel denkbaar is dat van overheidszijde enige zorg wordt besteed aan het verminderen van effecten van individueel gedrag (wonen) op de collectieve (zichtbare) ruimte (zie Haartsen 2004). Individuele keuzevrijheid, geconditioneerd door wat aangeboden wordt is niet per se het hoogst denk/haalbare.

¹⁹¹ Inmiddels (2011) uit het rijksbeleid geschrapt.

gelet op hun jarenlang gepraktiseerde inrichtingsdogma's als het open houden van bufferzones, landelijke gebieden, anti-urban sprawl scenario's en dergelijke. Met de erkenning dat sociaaleconomische ontwikkelingen zich niet laten beperken door fysieke belemmeringen (stedelijke ontwikkelingen in de ruimste zin overschrijden zowel gemeentelijke als bebouwingsgrenzen) is de strategie ontwikkeld van het terugtrekken op het laatste bolwerk: juist het fysieke aspect biedt nog een *raison d'être* aan ruimtelijke interventies. Dat is ook nog wel te verdedigen omdat juist dit fysieke aspect in belangrijke mate bepalend is voor wat ruimtelijke kwaliteit heet, en op zijn minst in theorie nog enigszins beïnvloed kan worden. Kortom, ondanks het feit dat planning volgens professionals meer zou moeten zijn dan alleen het bewaken van esthetische kwaliteiten, wordt de noodzaak van ordening naar derden juist vaak gerationaliseerd met een verwijzing naar juist dit esthetisch aspect, wat op zijn minst ironisch mag heten.

Een belangrijke rol in de vormgevingsdiscussies wordt opgeëist door het begrip identiteit. Welbeschouwd is het een van de meest misbruikte begrippen in hedendaagse discussies, reden genoeg om er wat nader op in te gaan. Het begrip heeft zijn nieuwste opgang gemaakt in het door stadsgeografen als Castells (2000) geformuleerde dilemma van 'space of flows' en 'space of places' (!).¹⁹² Het gaat er om dat er plaatsen zijn die gekenmerkt worden door een verblijfsfunctie aan de ene kant en beweging, doorgang, aan de andere, een tweedeling die in oudere planningsteksten wordt weergegeven met 'activities and spaces' aan de ene kant en 'communications and channels' aan de andere (Mc Loughlin 1969). Genuanceerd denkende schrijvers vragen dan vervolgens aandacht voor het feit dat een plek nooit *alleen maar* tot een categorie verplaatsing of verblijf is te herleiden, maar dat het altijd gaat om een meer en minder (Van der Knaap 2002). Daar kan men nog aan toevoegen dat in klassieke werken als De Jongs 'Het karakter van de geografische totaliteit' (1955) al sprake is van verticale en horizontale integratie, dat wil zeggen dat geografen zowel kijken naar wat er op bepaalde plaatsen aan wonderlijke combinaties van activiteiten en andere verschijnselen is aan te treffen, alsook oog hebben voor het opgenomen zijn van die plaatsen in meeromvattende ruimtelijke netwerken. Respectievelijk zou daarbij een meer ideografische en nomothetische analyse op zijn plaats zijn, zich weerspiegeland in regionale en thematische geografie. Maar dit terzijde. Voldoende is het, vast te stellen dat met deze *flows* and *spaces* slechts indicatoren voor 'gewenste vormgeving' worden aangeduid: het

¹⁹² Alleen al de categorie 'space of places' is zeer merkwaardig, aangezien place een ubiquiteit is, net als space, en wiskundig beschouwd een place (als punt) zich tot space verhoudt als 1 tot oneindig tot de macht drie, vooruit, voor geografen tot de macht twee.

attenderen op het gegeven dat het bij vormgeving niet zonder belang is naar de functie te kijken: een wel zeer oud adagium – maar daarmee natuurlijk nog geen onzin. .

6.4.2 Delftse school en het Nieuwe Bouwen

Het denken in termen van ‘space of flows’ en ‘space of places’ zien veel ontwerpers als een aanleiding hun talenten in te zetten. Het gaat dan om voor een specifieke plek een vorm te vinden, die daaraan recht zou doen. Men noemt dit het verschaffen van identiteit aan een plek, maar welbeschouwd kent een plek geen identiteit, maar hebben gebruikers van een plek eventueel wel een gemeenschappelijk idee over de betekenis ervan, wat dan met ruimtelijke identiteit kan worden benoemd (Van der Meulen 1989b). Doorgaans verwarren vormgevers de begrippen identiteit en herkenbaarheid. Identiteit is een sociale constructie, een gemeenschappelijke referentie, en valt te onderscheiden van herkenbaarheid dat een persoonlijke perceptie is (die overigens door anderen gedeeld kan worden).

Het begrip identiteit neemt onder stedenbouwkundigen soms bizarre vormen aan. In hun streven naar ‘place-identity’ komt men met historiserende stadsuitbreidingen van het model Brandevoort in Helmond, of neemt men zijn toevlucht tot ‘kastelen’ als in het Bossche Haverlei. Is daar op zijn minst nog sprake van de ironie van het geconstrueerde verleden, op kleinere schaal is het verschijnsel ook herkenbaar en bouwt men, naar men schrijft, zogenaamde Zweedse woningen in het Drachtstervaartproject als referentie tot de aloude handelsrelaties en handelswegen tussen Drachten en Zweden (folder BAM/Wind), als was Drachten ooit een voornaam lid van de Hanze. De tekst luidt: *“De bepalingen van het bestemmingsplan en het bijbehorende beeldambitieplan zijn belangrijke toetsstenen voor de verschijningsvormen van het te realiseren bouwplan. Een voorwaarde is om binnen een bepaald thema de woningen te ontwerpen. Verwezen wordt naar de historische relatie en de handelsroute van Drachten met de Scandinavische landen”*. (BAMvastgoed: 6) Te bedenken valt dat tussen Drachten en Zweden weinig andere relaties (hebben) bestaan dan dat in de tweede helft van de 20^e eeuw een tweetal Zweedse bedrijven zich in Drachten heeft gevestigd, waarvan inmiddels een al weer is gesloten. De mismatch tussen de marktconforme vormgeving van de wijk en de woningen enerzijds en de naamgevers van de straten: Van Doesburg, Rinsema en Schwitters die in het Drachten van rond 1920 het modernisme (cum annexis) brachten (Rinsema 2011) anderzijds is daarbij ook vermeldenswaard.

Een ander voorbeeld is te vinden in de ontwikkelingen in Amsterdam Noord, het plan Overhoeks op het voormalige Shellterrein. Hier zijn appartementencomplexen voorzien met namen als Prinsendam en Statendam, scheepsnamen die een glorieus maritiem verleden suggereren, maar uiteindelijk namen waren van schepen van een *Rotterdamse*

scheepvaartmaatschappij (HAL), waarbij de Prinsendam ook nog eens een weinig fortuinlijk schip was. De Oranje (vlaggenschip van de Nederland) wordt als KNSM-schip ten tonele gevoerd, en tot het snelste passagiersschip van zijn tijd geproclameerd, terwijl het 'slechts' het snelste *motorschip* was. In weerwil van wat de folder zegt is de Zuiderkruis niet in Amsterdam gebouwd maar (als Cranston Victory) in Portland: Oregon Shipbuilding Corporation. *Verbouw* tot emigrantenschip vond inderdaad in Amsterdam plaats. De creatieve industrie, waar Overhoeks op mikt, is tot veel in staat.

Deze voorbeelden, die met ontelbare kunnen worden vermeerderd, laten een wonderlijke creativiteit van 'place-identity' zien: een 'branding' die geheel en al is losgezongen van enige historische context, slechts een middel tot verkoop van woningen, met bijpassende illusie. (Te) ruim denkende geografen zouden veel kunnen toeschrijven aan het sociaal geconstrueerd zijn van het concept, en zijn marketing mogelijkheden, maar enig kritisch historisch besef draagt in ieder geval meer bij tot helder denken dan het voor zoete koek noteren van wonderlijke aberraties als door de markt gevraagde, bepaalde en gecultiveerde misverstanden. Maar historisch onderzoek heeft geleerd dat verdichtingen niet uitsluitend van deze tijd zijn. Overoude documenten waarmee steden hun privileges in de middeleeuwen claimden bleken niet zelden falsificaties. En niet alleen steden: ook de zogenaamde Friese vrijheid, die door Karel de Grote zou zijn verleend, berust op een falsificatie.

Hoe dit verder ook zij, het streven 'recht te doen aan een plek' vond in de jaren dertig tot en met vijftig van de vorige eeuw zijn neerslag in de controverse tussen het 'Nieuwe Bouwen' dat zich oriënteerde op nieuwe ontwikkelingen in de architectuur, ook buiten Nederland (namen: Van Eesteren, Wils, Merkelbach, Oud, Van den Broek) aan de ene kant, en de Delftse school, die het bouwen in, wat men als een Nederlandse traditie zag, voorstond (namen: Granpré Molière, Vegter, en, enigszins terzijde, Kropholler) aan de andere. Opmerkelijk is daarbij dat beide richtingen claimden op Berlage¹⁹³ voort te borduren, zoals ook menige Bijbeltekst het tot uiteenlopende interpretaties heeft gebracht. Voorstanders van het Nieuwe Bouwen zagen het als hun opgave, elke opdracht op eigen merites te bezien en daaraan op moderne wijze vorm te geven (*form follows function*), terwijl de aanhangers van de Delftse school hun arbeid zagen in de traditie van het bouwen in

¹⁹³ Van der Woud (2008) wijst erop dat het beeld weliswaar is dat Berlage als voorbeeld van moderne architecten dient, maar bestudering van teksten laat zien dat Berlage er niet zoveel van moest hebben – en sommige 'modernen' ook niet zoveel van Berlage. Nog daargelaten dat een geschiedschrijving aan de hand van 'grote figuren en 'canons' een inherente bias kent: inzicht in maatschappelijke ontwikkelingen levert meer begrip van de bouwkunst dan het optreden van enkele, naderhand door communicatieoffensieven tot mythische proporties opgeblazen 'grote figuren'. In ieder geval bewonderde Mies van der Rohe Berlage (Rovers 2010: 205).

Nederland. Baksteenbouw en hellende daken zouden zo beter het Nederlandse bouwen representeren dan betonbouw en platte daken, om het maar even kort samen te vatten. Zo werd dus het Nieuwe Bouwen als niet-Nederlands afgedaan, een kwalificatie die tegenwoordig eerder geboorneerdheid dan visie verraadt.

De ironie is nu, dat door de referentie aan het (verondersteld) 'typisch Nederlandse' de gebouwen van de Delftse school al te zeer 'als een maniertje' op ons overkomen: weer een torentje, weer dat schuine dak met aanzetstenen, weer een gemeentehuis met segmentboogramen en het obligate balkon waarop de burgemeester achter een ijzeren hekje de aubades op Koninginnedag in ontvangst kan nemen. Hoewel het gemeentehuis van Meeden (figuur 6.2.) misschien niet het meest exemplarisch voorbeeld is van de Delftse school is het wel een gebouw dat zich uitdrukkelijk niet te zeer profileert als een 'statement'. Zelfs valt het gebouw wellicht meer in algemene zin als refererend tot een lokale context te interpreteren (gebruik van baksteen, hellend dak) dan dat het zich nu specifiek in de Meedense context voegt.

Omgekeerd hebben ook de producten van het Nieuwe Bouwen zich niet aan kritiek kunnen onttrekken, al moet worden bedacht dat deze richting, of in ieder geval zijn latere ontwikkeling, perfect massaal en fabrieksmatig bouwen mogelijk maakte in een tijd waarin dat ook als noodzakelijk werd gevoeld. Kortom, de ironie is niet ver te zoeken: zodra men speurt naar het 'eigene' van het bouwen in een bepaalde streek komt men tot oplossingen die zich als een 'maniertje' voordoen (dat ook maar al te vaak wordt gekopieerd); doet men dat niet, en ziet men elke plek als uniek die een unieke, naar de 'state of the art' oplossing verdient, dan dreigt onder architecten de gemakzucht van de bureaulade-oplossing die uiteindelijk vaak heeft gevoerd tot een weinig gedifferentieerd stedelijk landschap. Reflectie over de wijze van bouwen ging zo, zowel bij de Delftse school als bij het Nieuwe Bouwen, ongemerkt over in het zetten van een architectonische geurvlag¹⁹⁴.

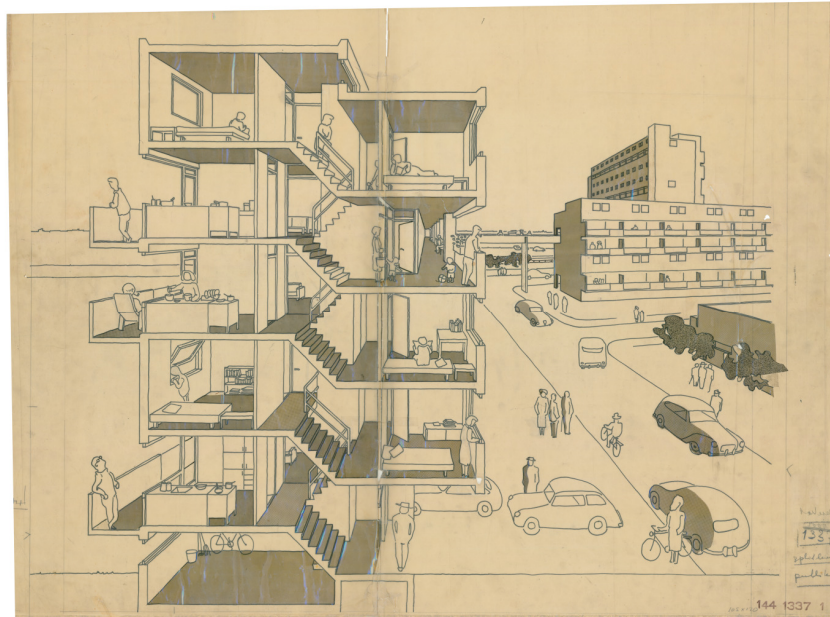
¹⁹⁴ Over de verhouding van Delftse school en modernisme valt natuurlijk meer te zeggen, zoals het gebruik van moderne bouwtechnieken door de Delftse school die dan werden 'verhuld' door baksteengevels. Of het beroep op metafysische principes als 'de houding van de mens tegenover de wereld' als richtsnoer voor ontwerp, dat door beide richtingen werd gedeeld (Salomons 2000). In terugblik dreigen verschillen soms te zeer uitvergroot te worden, nog afgezien van het feit dat stromingen zich ook ontwikkelen en zich uiteindelijk oplossen dan wel versmelten. Zo is het postmodernisme in de bouwkunst zowel als doorontwikkeling van het rationalisme te zien alsook, in het citeren van historische vormen, als een voortzetting van het ontwerpidroom van de Delftse school.

Figuur 6.2. Meeden, voormalig gemeentehuis. Dit pand, met een enkel frivool element als de dakkapel maar op ordentelijke wijze voorzien van een balcon, contrasteert opvallend met de paleisachtige voorhuizen van boerderijen in de zelfde plaats. Door latere wegverbreding is de voortuin aanmerkelijk ingekort, wat de al niet erg sprekende allure van het pand verder afbreuk doet. Foto T. van der Meulen



Voorzover functionalisten echt functionalist wilden zijn zou de tijdelijkheid van de ingerichte en gebouwde omgeving bij hen voorop moeten staan, omdat functies nu eenmaal veranderen en gebouwen daarmee hun functionaliteit kunnen verliezen. Overigens was ook 'imponeerbouw' op hun agenda te vinden, zoals niet alleen de Lijnbaan in Rotterdam, maar ook de Bijlmermeer in Amsterdam laat zien. Reacties in termen van protest tegen onherbergzaamheid (Wentholt 1968) bleven niet uit. Uit de recente waardering van het bouwkundig erfgoed van het Nieuwe Bouwen blijkt echter een autonome kwaliteit die de oorspronkelijke bedoelingen te buiten gaat. Zo wordt het afbreken van de luchtbruggen in de Leeuwarder wijk Bilgaard inmiddels betreurd (figuur 6.3), Waar in Meeden het balcon voor de autoriteit was

gereserveerd, werd in de Leeuwarder luchtbrug de democratisering manifest. Maar met deze 'democratisering' kwamen ook de hangjeugd en de graffiti in de luchtbrug, zodat besloten werd tot afbraak.



Figuur 6.3 Van den Broek en Bakema, Bilgaard (Leeuwarden) met luchtbrug . Archief Nederlands Architectuurinstituut Rotterdam BROX_1337t 339-1

6.4.3. Enkele latere ontwikkelingen

Naderhand heeft het massale en gestandaardiseerde bouwen van de jaren zestig plaats gemaakt voor de nieuwe truttigheid van de jaren zeventig – opnieuw een aanpak die door zijn massale toepassing aan zeggingskracht verloor. Interessant, zij het niet van een buitensporige schaal, zijn ervaringen in het zogenaamde kleine kernenproject Schouwen-Duiveland in de jaren zeventig en tachtig, geïnitieerd door het toenmalige ministerie van CRM¹⁹⁵. Dit ministerie had zich op de niche gericht die de 'kleine kernenproblematiek' in die jaren werd geacht te zijn. De betrokkenheid

¹⁹⁵ Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk werk

van dit ministerie was niet zonder discussie, maar Binnenlandse Zaken dacht in deze tijd (ondanks allerlei initiatieven en suggesties van de VNG) te bestuurlijk en VROM te grootschalig. De provincies werden aldus door CRM benaderd om 'iets' aan het kleine kernenbeleid te doen, dat werd geëntameerd in het kader van het Bijzonder Regionaal Welzijnsbeleid, een beleidsveld daterend uit de jaren vijftig, waarin het BRW-beleid hand in hand ging met het regionaal stimuleringsbeleid. Als Zeeuws provinciaal ambtenaar had ik het genoeg (met collega's van andere afdelingen en instellingen) bij dit project betrokken te worden. Het BRW-project, dat ook in Fryslân en Groningen pendanten had, claimde (naar de beste planningstradities) een brede en integrale opzet. Daarbij ging op zeker moment de discussie over het realiseren van sociale woningbouw in een vorm die voor bepaalde dorpen karakteristiek zou zijn. Men wilde namelijk af van het obligate rijtjeshuis. In Dreischor zijn toen met extra subsidie woningen neergezet die in hun vorm verwijzen naar de vlasschuren die dit dorp kent; in Ellemeet bleek onder bewoners het idee te bestaan dat 'typisch Ellemeetse bouw' werd gekenmerkt door een zekere armoede van vormgeving: men had als referentie de bouw die midden jaren vijftig werd opgetrokken als herstel van het door de watersnood compleet verwoeste dorp. Zo dreigde dus de slogan 'dorpseigen bouw' niet zozeer tot kwaliteitsverbetering te voeren, als wel tot het bijten in de eigen staart.

Niet alleen het uiterlijk van de woningen, ook het volume ervan en de overgang naar het onbebouwd gebied zijn onderwerp van discussie. Waren ooit, in de jaren zeventig, de harde stadsranden van het voorafgaande decennium taboe onder hoeders van het nationale (landschappelijke) erfgoed (Van Welsen 1974), tegenwoordig worden de hoogbouwflats in het (stad-)Groningse Vinkhuizen aan de zijde van de Friese straatweg gewaardeerd om hun monumentale werking in het landschap en betreurt men de aanleg van het Leeuwarder bos aan de noordzijde van Bilgaard als schaamgroen dat een prachtige 'harde' stadsrand van zijn luister ontdoet. Interessant daarbij is, dat het buitengewoon moeilijk blijkt een begrip als 'organisch groeien' positief te definiëren: men zegt wel wat het *niet* is (namelijk een reactie op "nieuwbouwwijken die tegen dorpen zijn aangezet" (provincie Zeeland zj: 5)), maar daarmee is nog niet gezegd wat het *wel* is. Daarmee illustreert dit concept ook weer de robuustheid van de dissatisfier ten opzichte van allerlei wenselijkheden en dreigen we door reflectie op wat we willen vermijden juist datgene te bewerkstelligen wat we evenmin wensen, naar achteraf zal blijken (Van Rossum *et al* 2001).

6.4.4. Ruimtelijke identiteit

Tijd om een definitieve sanering uit te voeren met betrekking tot het begrip identiteit. In de eerste plaats dan de opmerking dat een begrip als identiteit in de geografie en planologie niet op 'dode' objecten van toepassing is, maar op sociale of individuele entiteiten¹⁹⁶. Men heeft een identiteit, men is iemand, als sprake is van enig reflectief vermogen. Dat tekent de persoonlijkheid of identiteit. 'Men' kan zowel een persoon zijn als een groep, er is sprake van enig sociaal functioneren, waarin men een identiteit 'laat zien', zonder dat die identiteit daarmee is 'bepaald'. Een identiteit is niet 'vast te stellen' (door derden); het is een reflectief begrip. Omgekeerd *openbaart* een identiteit zich wel in allerlei situaties. Wanneer men zou willen proberen een identiteit te beschrijven of te bepalen, dan moet men noodgedwongen af gaan op de situaties waarin die zich heeft geopenbaard. Wat men dan krijgt is echter niet de identiteit, maar het imago, vastgesteld met behulp van het waarnemingsinstrumentarium en het conceptueel kader dat door de observator is aangewend. Wil men spreken van iets als regionale identiteit, dan kan dat niet op grond van een unieke combinatie van allerlei kenmerken, te beginnen met de lengte- en breedteligging van het gebied, maar op grond van het feit dat bewoners van een dergelijk gebied zich als bewoners daarvan herkennen. Het gebied is dan op een of andere manier de *regionale/lokale referentie* op grond waarvan mensen denken, handelen en zich herkennen als inwoners van een bepaald gebied. Uiteraard zijn er nog tal van andere overwegingen op grond waarvan mensen met elkaar en anderen omgaan, maar een gebied, het deel uitmaken van een regionaal samenwoningsverband, kan daarbij stellig een rol spelen. Scherp van identiteit te onderscheiden zijn vervolgens symbolen die die identiteit dragen, eventueel (ook) representeren. Dat zijn verwijzingen die het regionaal bewustzijn *voeden*, maar het regionaal bewustzijn zelf niet *zijn*; gedacht kan bijvoorbeeld worden aan regionale symbolen als de Martinitoren in Groningen, of ook eventueel andere *landmarks*. Het is de verwarring van de gelijkstelling van (herkenbare) landmarks en ruimtelijke identiteit (waarvan die landmarks een symbool *kunnen* zijn) die stedenbouwkundigen en architecten doet spreken van de identiteit van een wijk of een stad. Alsof zij de bewoners voorschrijven hoe zij de symbolen kiezen die hun regionaal samenleven representeren! Op deze wijze wordt identiteit weer als iets meetbaars, iets wat valt te bepalen door derden, opgevat en dat is tussen alles wat mogelijk is juist datgene wat *niet* mogelijk is. Herkenbaarheid is wat anders dan het adopteren van symbolen. Zo ook kan men de Friese taal niet opvatten als 'bewijs' van enige Friese identiteit; wel heeft de taal (zoals ook andere Friese

¹⁹⁶ Hier wordt voorbijgegaan aan academische vraagstellingen als die of een geleidelijke vervanging van onderdelen van een schip uiteindelijk *hetzelfde* schip blijft betreffen, in vele varianten bekend.

paraferalia) een hoge symboolwaarde voor de regionale identiteit van (de bewoners van) deze provincie. (Van der Meulen 1989), en kan men zelfs komen tot een (historische) reconstructie van deze identiteit (Jensma 1989).

6.4.5 Erfgoed

Het begrip identiteit speelt ook in discussies over erfgoedplanning (Ashworth (1991), Ashworth en Larkham 1994, Ashworth en Howard (1999), Graham, Ashworth en Tunbridge 2004), Ennen (1999), Kuipers 2005) een rol. Beschouwingen over erfgoedplanning van deze auteurs verwijzen nogal eens naar (wat wordt genoemd) het identiteitsondersteunende karakter van erfgoedplanning; de daarbij gestelde vraag is: *wiens* erfgoed (wordt gepland)? Nu is dit in het licht van de ontwikkeling van de monumentenzorg in Nederland zeker een interessante vraag. Ooit begonnen als een activiteit van elitaire lieden die in het midden van de negentiende eeuw oog begonnen te krijgen voor het historisch erfgoed van Nederland heeft de monumentenzorg zich allengs verbreed. Van behoud en (re)constructie van het verleden (Cuijpers) is, via conservering en restauratie met inachtneming van ontwikkelingen die objecten in de loop van de tijd hebben beroerd, de focus verlegd naar het inzetten op complete ensembles, eventueel culminerend in een cultuurhistorische hoofdstructuur, die dan niet meer zozeer (uitsluitend) wordt geconserveerd als wel ingezet voor het vermarkten van steden en streken. Erfgoed heeft een (economische) functie.

De vraag wiens erfgoed wordt gepland is voor een deel tautologisch: aan planning (bezien als sociaal proces) is *uiteraard* een elite van liefhebbers en deskundigen annex, die door hun invloed monumentenzorg op de beleidsagenda hebben gekregen. Zo is elk planningsobject in meer of mindere mate wel expressie van machtsverhoudingen en beïnvloedingsmechanismen, er is geen plannings- of beleidsobject te denken dat zich hieraan onttrekt. Met het formuleren van de vraag '*Whose heritage?*' wordt een programma geformuleerd ter analyse van het *proces* van erfgoedplanning: selectie der objecten, maatregelen tot behoud of ontwikkeling, beïnvloedingsmechanismen tussen geïnteresseerde en te interesseren actoren, enzovoort. De aanpak is contextueel, er wordt ingezet op een analyse van het planningsproces als expressie van sociale verhoudingen.

Dit sluit het leggen van een ander accent niet uit. Erfgoedplanning, als meeromvattend begrip van 'monumentenzorg', kan men zich denken als te zijn begonnen bij het overgeleverd zijn van artefacten, die hun aanvankelijke functie verloren hebben. Werden Romeinse ruïnes in de middeleeuwen, ja zelfs tot in en na de Renaissance (het Pantheon heeft nog zijn bijdrage geleverd aan Bernini's

bronzen baldakijn in de Sint Pieter) beschouwd als een welkome steengroeve voor bouwmaterialen, langzamerhand rijpte het besef dat deze steenhopen nog meer betekenis (konden) hebben. Hier wordt in termen van Friend en Jessop een verandering in sociaal-culturele context (normen en waarden) in de (erfgoed)planning gedemonstreerd. Door Romeinen benut als pilaar, door postromeinen eveneens utilitair, maar met een mindere waarde, benut als steengroeve, kregen oude bouwmaterialen (en ook oude gebouwen) later een betekenis (en waarde) *in zichzelf*. Als overgeleverd fragment, ontdaan van zijn context, werden met de Nieuwe Tijd waarden aan deze objecten gegeven die uitgingen boven het puur utilitair aspect. Zeker, ze dienden ook als imponeermiddel voor de aanzienlijken als vorsten en (later) kooplieden, maar daarmee werd tevens hun *intrinsieke* nutteloosheid des te sterker benadrukt. Wouters (2005: 73) beschrijft het decadent beschavingsideaal in *deze* termen met verwijzing naar Aristoteles, die de Fiere mens openlijk doet spreken en handelen, maar tegenover de massa (waarboven hij verheven is) ironisch is en dus onwaarheid spreekt. Bezit van mooie dingen gaat boven winstgevende en nuttige zaken. Thorstein Veblen (1899) beschrijft met zijn schets van '*conspicuous consumption*' van de Amerikaanse *leisure class*, die daarmee sociaal prestige verwerft hetzelfde verschijnsel. Nutteloosheid is ook bij de wolkenkrabberbouw herkenbaar en juist *dat* geeft het gebouw prestige (Van Leeuwen 1975). De reeks kan worden uitgebreid met Eiffeltoren, maanwandelingen en ander ongemak¹⁹⁷.

In de beeldende kunst is, met name in het zestiende en zeventiende-eeuwse Nederland, aandacht ontstaan voor het alledaagse, dat in de plaats treedt voor Bijbelse en klassieke taferelen. Landschaps- en interieurschilders als De Hoogh, Ruysdael en Vermeer, maar ook Rembrandt die Maria niet naar de mode van (voor) zijn tijd afbeeldde als een jonge vrouw die maar niet ouder werd maar als een oude vrouw die weent bij het kruis, laten dit zien. Ook elders wordt het alledaagse allengs meer en meer als een honorabel onderwerp van schilderkunst beschouwd, bij de impressionisten weergegeven als de vriendinnen van de kunstenaars, die badend, zittend in het gras of (toch nog) als een Olympia (maar dan wel een die er weinig 'klassiek' uitziet) de doeken bevolken. Uiteindelijk culmineert dit in de twintigste eeuw in de '*objets trouvés*' van Marcel Duchamps, het willekeurige fragment tot kunstwerk verheven. Met alle kritiek die deze minischets van de West-Europese geschiedenis van de schilderkunst verdient, is toch een tendens waarneembaar van

¹⁹⁷ Curieus is dat juist bij dit soort prestigeobjecten de verantwoordelijken zich menen te moeten excuseren met de praktische toepasbaarheid van de ermee geassocieerde spin-off. Dat doet afbreuk aan het 'echte' karakter ervan.

verheven, mythische referenties (ongetwijfeld wel weer op hun beurt te beschouwen als sublimatie van alledaagse zaken als liefde, eer, lot en dood) naar het concrete, het alledaagse, en ook het fragmentarische. Van het alomvattende, het samenhangende wereldbeeld, naar het concreet alledaagse en het contingente.

Dit vertaalt zich in het erfgoeddenken, dat zich, met zowel het welvarender worden van grote groepen in de samenleving als met de toegenomen scholing, ontwikkelde van een benadering waarbij vooral de grote en imposante, de klassieke en voor het vaderland(sgevoel) eventueel essentiële symbolen de boventoon voerden naar een aanpak waarbij allengs meer aandacht ontstond voor het alledaagse, deels ook vanuit een folkloristisch en soms zelfs enigszins bruin perspectief waarbij naar de wortels van de samenleving werd gespeurd (Eickhoff 2003, Henkes 2005). Maar ook zonder deze (geo)politieke bijbedoelingen valt een grote belangstelling voor van hun aanvankelijke functie ontdane artefacten te constateren, al is dan in de kunst- en antiekbranche in Nederland als geheel het aantal vestigingen teruggelopen¹⁹⁸. Die belangstelling laat zich ook zien in allerlei ruimtelijke projecten waarbij integratie van het historisch erfgoed moet bijdragen aan de kwaliteit van het plan. Een enigszins gemankeerde benadering, want voorbijgaand aan het gegeven dat elke nederzetting in principe erfgoed *is*! Want erfgoed is niets anders dan de gegeven ruimtelijk fysieke (maar ook ruimtelijk-sociale) structuur waarin we ons bevinden, waarvan sommige elementen naar behoren functioneren, terwijl andere als een relict uit het verleden hun functie verloren hebben maar hun vorm nog overeind staan, en waar – zoals in elke gegeven situatie – continu de vraag moet worden gesteld: hoe richten we het in, hoe passen we onze activiteiten aan, kortom: hoe verstaan wij ons met deze elementen van Poppers Wereld 3 die deels uit oude tijden dateren, deels recent zijn, deels functioneel zijn, deels tot ruïne vervallen, deels om andere dan puur functionele redenen worden gewaardeerd. Elke fysiek-ruimtelijke interventie, in termen van afbraak, restauratie of renovatie vraagt om een waardering. Met andere woorden: alle planning is per definitie ook erfgoedplanning, de vraag wat te doen met een gegeven (ruimtelijk-fysieke) structuur is van alle tijden en daarmee is ook erfgoedplanning van alle tijden: van de steengroeven in Romeinse ruïnes tot de restauratie van het Groninger Hoofdstation.

Dat werpt een bijzonder licht op het fragmentarisch karakter waarmee het erfgoed tot ons komt: elk artefact is ontstaan in een eigen tijd-ruimtelijke context, heeft zich in de loop van de tijd goed of minder goed in de veranderende context (sociaaleconomisch klimaat, normen en waarden) kunnen handhaven, enkele zijn

¹⁹⁸ Van 2007 tot 2010 is het aantal winkels in antiek in Nederland gedaald van 1753 naar 1650, het aantal handelaren van 162 naar 134. Daarnaast zijn er nog circa 240 ambulante handelaren. (Bron: Hoofdbedrijfschap Detailhandel, website bezocht 5 april 2011) .

gesneuveld, andere hadden, dankzij hun deugdelijke bouw (kerken!) een lang leven zodat huidige generaties voor de opdracht staan met al die ruimten wat te doen of op zijn minst daarover na te denken.

Vanuit deze concipiëring van een gegeven ruimtelijk geheel rijst de vraag wat de inherente betekenis is van de verschuiving in het Nederlandse erfgoeddenken (dat zijn parallellen elders in Europa heeft) van het zich concentreren op een bepaald object (gebouw) naar de verruiming van de aandacht voor ensembles van objecten of zelfs complete Belvédèregebieden¹⁹⁹. Hier lijkt de gedachte doorheen te spelen als zouden deze ensembles uit ooit op elkaar betrokken eenheden zijn samengesteld, die *als zodanig* speciale zorg vereisen. Zo wordt eraan voorbij gegaan dat elementen van deze ensembles doorgaans zelf een diverse geschiedenis, met wisselende contexten, hebben doorgemaakt, en dat ze *elk voor zich* fragmentarisch zijn. Al te gauw doemt voor ons het beeld op van op elkaar afgestemde elementen, die ook met die bedoeling zijn gesticht. Feit is echter dat elke gegeven fysiek ruimtelijke structuur (en elke andere ruimtelijke structuur) in *ontwikkeling* is. Een stadsgezicht kent zowel oude als contemporaine elementen. De samenhang is slechts visueel. Foto's zijn een 'terminus ad quem': ze tonen wat op het tijdstip van fotograferen er aan voorafging, niet wat er op volgde. Wat er aan gebouwen op staat is voor het grootste deel verscheidene tientallen jaren oud. Zo doet het denken in ensembles te kort aan het essentieel *fragmentarische karakter* waarmee het erfgoed tot ons is gekomen. Juist door functieveranderingen en door het uitlichten uit oorspronkelijk samenhangende contexten is de intrinsieke waarde van het (materiële) erfgoed manifest geworden. Niet de productie van graan, maar de fraaie molen zegt de mensen nog wat, al zal een functionerende molen wellicht meer tot de verbeelding spreken dan een 'dode'. De steeds grotere ruimtelijke schaal van erfgoedplanning of monumentenzorg is zo een innerlijk tegenstrijdig iets. Gefragmenteerdheid zou de norm moeten zijn in het erfgoeddenken, niet de samenhang.

In hoeverre grotere ensembles meer dan losse objecten in enig opzicht identiteitsdrager zijn is een andere vraag. De vraag naar '*Whose heritage?*' belichaamt vooral een analyse die ingaat op erfgoedplanning als sociaal proces, en in het groter worden van de te beschermen eenheden valt zeker een emancipatoir element te herkennen. Zo is er enige kans dat uiteindelijk ook de lijfeigene een plaatsje onder de zon krijgt. Dat is echter een andere discussie dan die hiervoor is

¹⁹⁹ Waarvan het wat ongelukkige karakter (als geïsoleerde aandachtsgebieden) inmiddels wordt erkend.

ingezet: die betreft het object van erfgoedplanning, en zet enige vraagtekens bij het denken in 'ensembles'. Dat geschiedt niet vanuit de gedachte dat ensembles niet het behouden waard zouden (kunnen) zijn, maar vanuit kritische reflectie op de onderlinge samenhang van de in ensembles geclusterde losse fragmenten. Of de daarin veronderstelde samenhang (idyllisch, harmonisch, overzichtelijk) echt is toe te schrijven aan de doorwerking van schoolplaten uit circa 1950 in het collectief bewustzijn is voor discussie vatbaar. De meerderheid van het Nederlandse volk kent deze platen vermoedelijk slechts uit de aanbiedingen in boekenantiquariaten²⁰⁰.

Daarmee is voorgaande tekst niet een kritiek op het proces, maar op het object, als deel van de planningsdoctrine, als men dat zo mag zeggen. Te veronderstellen dat uitgangspunten van planningsdoctrines slechts als een gegeven zouden moeten worden beschouwd en zich niet voor kritische reflectie lenen, is een letterlijke 'halvering' van de rationaliteit, om het enigszins gedateerd, met een scheef oog naar veler kritiek op Popper, te zeggen. Uitgangspunten laten zich zeer wel reflecteren, het ene 'planningsparadigma' is met recht en reden boven een ander te verkiezen.

Voorgaande tekst is een kanttekening bij teksten over identiteit. Het is geen kritiek op het feit dat die identiteit geconstrueerd is, daar is niet aan te ontkomen, maar wel is het – tegen beter weten in – een pleidooi voor enige kritische zin en enig verantwoord historisch bewustzijn. Daarmee dient het 'slechts' een esthetisch doel zo men wil, en is het een pleidooi voor enige soberheid in het 'vermarkten' van zaken die misschien intrinsiek meer betekenen dan de beheerders ervan beseffen. Mogelijk spreekt de waarde van erfgoed nog het meest in zijn gefragmenteerd zijn, zijn losgezongen zijn uit enige context.

6.5. Paradigma's en voortschrijdend inzicht: hiërarchie van kernen en technisch-rationele planning

Zo langzamerhand is het begrip paradigma een plaag in wetenschappelijke discussies. Geen artikel of het zegt zich te richten op de nieuwste '*paradigm shift*' in het interpreteren van, dan wel het zich verstaan met de werkelijkheid. Google

²⁰⁰ Een vergelijkbare kritiek is te geven bij pleidooien van geografen om streekidentiteiten vast te stellen en deze in te zetten bij het vermarkten als nieuwe toeristisch-geografische discipline (De Hond 2006: 8) dan wel het compenseren van het essentieel gefragmenteerde van geografische gehelen in toeristengebieden door te wijzen op ruimtelijke verbanden en contexten (Van Gorp 2006).

gaf op 17 maart 2011 2.260.000 resultaten op de combinatie *planning paradigm shift*. Op 12 november van hetzelfde jaar stond de teller op 10 miljoen! De belangrijkste zorg van wetenschapsbeoefenaren lijkt te zijn zich te profileren ten opzichte van eerdere beschouwingwijzen, maar dan wel met inachtneming van het feit dat ook hun visie slechts als een 'paradigma' valt te kenschetsen: niet de absolute waarheid, want dat is ouderwets, maar wel een zienswijze die het verdient een breder draagvlak te krijgen. Geïstitutionaliseerde kennis is immers waar het om gaat, niet de eigenwijsheid van de zonderling. Het is interessant met voorbeelden toe te lichten hoe de presentatie van het ene paradigma, het complexere, wordt afgezet tegenover het meer simpele en oudere, waarmee die presentatie dan ook behoorlijk gratis is. Ik wil dat adstrueren aan een tweetal discussies die er in de geografie en planologie werden en worden gevoerd: discussies over de hiërarchie van kernen als referentie in nederzettingenpatronen en discussies in de planning met als referentie het zogenaamd technisch-rationele model. Ik begin met het eerste.

Lange tijd heeft de hiërarchie van kernen als een planningsdogma gefunctioneerd in de (objectgerichte) praktijk van de ruimtelijke ordening. Afgeleid van Christallers 'Theorie der Zentralen Orte' (Christaller 1933) gaf het hiërarchieconcept de ruimtelijke ordening tientallen jaren een 'wetenschappelijk verantwoord' cachet. Het had zich immers in het geografisch onderzoek bewezen: de ruimtelijke spreiding van het niveau van verzorging van nederzettingen gaf inzicht in het functioneren van een regio. De bepaling van het verzorgingsniveau kwam er doorgaans op neer dat op grond van een aantal zogenaamde sleutelelementen die karakteristiek werden geacht voor de diverse niveaus in een regionaal nederzettingensysteem een classificatie van kernen naar hun verzorgingsniveau werd geconstrueerd. Hoewel een continuüm van niveaus logischerwijs gesproken niet uit te sluiten is (al is dat dan niet conform Christaller) werd het concept doorgaans operationeel gemaakt door separate niveaus te onderscheiden, om aldus een beredeneerd onderscheidend beleid te kunnen voeren. Werd de stratigrafie er al niet bij voorbaat ingebracht (door per niveau verondersteld kenmerkende verzorgingselementen te kiezen), dan kon dat altijd nog achteraf door toepassing van clusteranalyse (zoals bijvoorbeeld is gebeurd bij de derde Nota R.O.), een methode die naar zijn aard ook meer recht doet aan het verzamelde empirisch materiaal. *Toepassing* van een zo opgestelde hiërarchie van kernen in het beleid bestond in de allocatie van diverse nog te verwachten voorzieningen, maar ook werkgelegenheid (overigens ook als een voorziening te

beschouwen²⁰¹) en woningbouw: hoe hoger het niveau van een kern, des te groter de tendens (en de wenselijkheid, om niet 'tegen de natuur' te handelen) tot concentratie van allerlei ruimtelijk relevante activiteiten. Opmerkelijk is dat een gegeven hiërarchie altijd als uitgangspunt werd genomen: de geschiedenis zou hebben bewezen (gegeven de huidige situatie) dat hoog scorende kernen het blijkbaar goed hebben gedaan; de gedachte dat sommige kernen relatief waren achtergebleven en extra stimulans behoeften werd misschien op nationaal niveau nog wel impliciet gevolgd in het kader van het in de jaren vijftig en zestig gevoerde decentralisatiebeleid (stimuleren van perifere regio's), maar op regionaal niveau was dat geen onderwerp van discussie. En geen enkele maal is de gedachte gevolgd als zou een bepaalde kern een *te hoge* plek in de hiërarchie innemen. Zo werd een gegeven nederzettingenpatroon enerzijds gezien als het resultaat van een wetmatig verlopend proces, anderzijds als een gegeven dat vatbaar is voor enig beleid dat echter op regionale schaal niet een bestaande relatieve verhouding zou kunnen (of moeten) doorbreken. Zolang het Christalleriaans gedachtegoed (impliciet) door de diverse relevante actoren (nationale overheid, provincies, gemeenten) werd gedeeld stond dit hiërarchiebeleid niet ter discussie. Al te grote brokken heeft het ook niet opgeleverd en het heeft zeker ook bijgedragen aan het (in beginsel) open houden van ruimten tussen nederzettingen (WRR 1998), al was het systeem dan wel een concept waarbij vragen kunnen worden gesteld. Daartoe een kleine uitweiding inzake het empirisch gehalte van een hiërarchisch nederzettingensysteem.

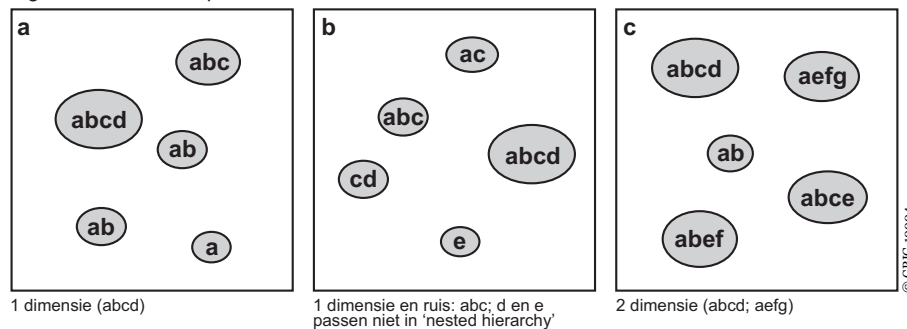
In een strikt hiërarchische ordening van verzorgingselementen²⁰² kent een nederzetting van een bepaald niveau ook alle elementen van plaatsen van een onderliggend niveau. *Er zijn geen elementen die niet aan deze regel voldoen.* Het is een 'nested system'. Elementen die het verschil maken zijn indicatief voor het niveau van een nederzetting. Een en ander conform figuur 1a: de verzorgingselementen zijn geordend volgens één dimensie. Constructie van een centraal plaatsensysteem vindt dan ook plaats door het toetsen van een gegeven verzameling gelokaliseerde verzorgingselementen op eendimensionaliteit, hiervoor staat een techniek als scalogramanalyse (of de constructie van een Guttman-schaal, twee termen voor dezelfde techniek) ter beschikking. Deze constructie komt neer op het selecteren van verzorgingselementen die aan het

²⁰¹ Een voorziening is dan een element dat meer dan één *gelijksoortige* relatie onderhoudt met andere elementen, zoals de relatie 'er werkzaam te zijn'.

²⁰² Hier zal alleen op de verdeling naar verzorgingsniveaus worden ingegaan, het befaamde zeshoekenpatroon met zijn achterliggende rationalisatie blijft onbelicht.

criterium van unidimensionaliteit²⁰³ voldoen. Het is niet lastig in te zien dat strikte unidimensionaliteit (met andere woorden: er zijn *geen elementen die niet aan het criterium van unidimensionaliteit voldoen*) een wel heel onwaarschijnlijk fenomeen is. Niet-unidimensionaliteit is bij voorbaat waarschijnlijker dan unidimensionaliteit, maar wel weer onwaarschijnlijker dan (strikte) twee-, drie- of meerdimensionaliteit (zie figuren 6.4 a,b,c).

Figuur 6.4. Enkele representaties van een netwerk



Impliciet is in centrale plaatsanalyses aan dit eendimensionaliteitscriterium gerefereerd (bijvoorbeeld Buursink 1971), daarmee erkennend dat een beschrijving als een 'nested hierarchy' doorgaans selectief was: elementen die niet aan het criterium beantwoordden bleven buiten beschouwing, wat de beschrijving van het systeem (*als centrale plaatsensysteem*) deficiënt maakte, of ze werden indicatief geacht voor zogenaamde complementaire verhoudingen – daarover zo meteen meer.

Overigens kon het probleem van het 'niet-nested' zijn van voorzieningen ook opgelost worden door elementen een numerieke waarde te geven, omgekeerd aan hun frequentie (bv Marshall 1971). Unidimensionaliteit als criterium voor een hiërarchie van kernen bleef aldus van toepassing: het geven van waarden aan elementen en het berekenen daaruit van scores per kern levert een systeem dat blijft voldoen aan het transitiviteitsbeginsel. Specifieke informatie over hun verdeling werd 'gestroomlijnd' door het hanteren van numerieke scores, wat het hiërarchieconcept, dat hierdoor werd 'gered', tegelijk ook uitholde. In het besef dat zo'n beschrijving van een nederzettingenpatroon als 'echt' centrale

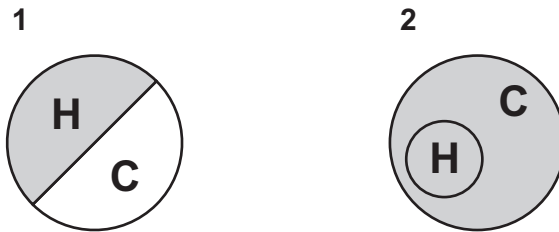
²⁰³ Volgens het transitiviteitscriterium: indien $a < b$ en $b < c$, dan is $a < c$. (Hempel en Oppenheim 1936, Sellitz *et al* 1969)

plaatsensysteem weinig onderscheidend is, is het concept 'complementariteit' geïntroduceerd (Buursink 1971, 1975, Lambooy 1970). Complementariteit werd het begrip om *afwijkingen* van het standaardpatroon te beschrijven. De begrippen hiërarchie en complementariteit werden beschouwd als elkaar uitsluitend: exclusief-disjunctief, waardoor ze *in combinatie* het gegeven patroon beschreven: voorbeelden zijn de stedendriehoek Apeldoorn-Zutphen-Deventer, en de complementaire kernen Goes-Middelburg (Buursink 1971).

Beschouwt men echter hiërarchie en complementariteit niet als twee elkaar uitsluitende begrippen, maar als begrippen die in een implicatieve verhouding tot elkaar staan, waarbij hiërarchie een subset is van complementariteit, dan is de *dwang* van het hiërarchische patroon, dat sinds Christaller de beschrijvingen van nederzettingenpatronen bepaalde, opgeheven (Van der Meulen 1979). Complementariteit kan dan worden gedefinieerd als het verschijnsel dat sommige kernen elementen hebben die andere missen. Dat is een definitie die *ook* het begrip 'nested hierarchy' omvat. Hiërarchie is dan niet 'normaal', maar een *specifieke* representatie van een ordening van elementen, namelijk volgens het 'nested' principe. Van een willekeurige verzameling gelokaliseerde verzorgingselementen is het bij voorbaat aannemelijker dat zij geen hiërarchie (iets specifiek) vormt dan dat dat wel het geval zou zijn. Juist dit element is in de geografische analyses veronachtzaamd omdat men het hiërarchisch patroon het vanzelfsprekende vond en derhalve een niet-hiërarchisch, of een netwerk (van complementaire kernen), uitzonderlijk. Dit heeft de analyses van de afgelopen decennia beheerst: de *zoveelste* beschrijving van systemen die niet hiërarchisch zijn: Batten 1995, Van der Knaap 2002, Meijers 2007). Zie figuur 6.5.

Bedenkend dat een systeem *in ontwikkeling is* kan al bij voorbaat worden bedacht dat een zuiver hiërarchisch ('nested') systeem onwaarschijnlijk is. Dat is trouwens ook al bij het strikte Christalleriaanse patroon te veronderstellen, dat vanuit de gedachte dat de aantrekkelijkheid van een kern – bij overigens gelijke omstandigheden – bepaald wordt door de variëteit en volume van aanwezige voorzieningen, een inherente onevenwichtigheid heeft (Van der Meulen 1986).

Figuur 6.5. Exclusief disjunctieve en implicatieve relaties tussen de concepten hiërarchie (H) and complementariteit (C)



Exclusief disjunctief: HVC

Implicatief: $H \supset C$

© CRIG 10004

Het strikte Christalleriaanse patroon is – als gedachteconstructie – geconditioneerd door minimalisering van transportkosten. Vertaald in termen van afstandsverval: naarmate de afstand tot een centrum groter is neemt het aandeel van de bevolking dat het centrum bezoekt af, evenals de bezoekfrequentie. Omgekeerd: naarmate meer verzorgingselementen in een centrum zijn geconcentreerd neemt de kans toe dat ze hun 'drempelwaarde' in termen van minimaal te bezoeken personen of te besteden gelden halen toe, mede door de mogelijkheid van zogenaamde 'multi-purpose trips'.

De tegenstelling (welbeschouwd tussen iets algemeen en iets specifiek, dus (al te) snel te detecteren) tussen het systeem van centrale plaatsen en het netwerk bracht diverse schrijvers tot een typering in trefwoorden van de veronderstelde tegenstelling tussen centraal plaatsensysteem en netwerk, aangegeven in tabel 6.3.

Met inachtneming van alle reserve die bij een dergelijke schematisering is gegeven suggereert het schema toch meer dan het waarmaakt: Lambooy (2001) spreekt zelfs van het netwerk als een leeg concept, wat zo veel wil zeggen als dat het een ubiquiteit is: het lijkt vooral te bestaan als het wordt afgezet tegen iets waarvan het zich zou onderscheiden. Onbedoeld regeert Christaller zo nog steeds de discussies in de analyse van nederzettingenpatronen, wat – als geaccepteerde manier om dingen te benaderen – wellicht een paradigma mag heten. Maar ook tegelijk bijzonder gratuit: *vanzelfsprekend* is de werkelijkheid complexer dan iets simpels als een 'nested system'.

Tabel 6.3 Centraliteit en netwerk volgens diverse schrijvers (Batten 1995, Van der Knaap 2002, Meijers 2007)

Centrale plaatsen systeem	Netwerksysteem
Centraliteit	Nodaliteit
Afhankelijkheid van grootte	Onafhankelijkheid van grootte
Bepaald aantal ruimtelijke schaalniveaus	Variabel aantal schaalniveaus
Neiging naar hiërarchisering	Neiging naar flexibiliteit en complementariteit
Economische specialisatie naar ruimtelijke schaal	Variabele specialisatie op zelfde schaalniveau
Homogeniteit van goederen en diensten	Heterogeniteit van goederen en diensten
Stedelijke bevolking gelijkmatig verdeeld	Stedelijke bevolking ongelijk verdeeld
Verticale bereikbaarheid	Horizontale bereikbaarheid
Hoofdzakelijk verkeer in één richting per dagdeel	Twee richtingverkeer in een dagdeel
Transportkosten zijn bepalend	Informatiekosten zijn bepalend voor het functioneren van het systeem
Perfekte competitie in ruimte	Imperfekte competitie in de ruimte
Verticale relaties tussen steden	Zowel horizontale als verticale relaties tussen steden

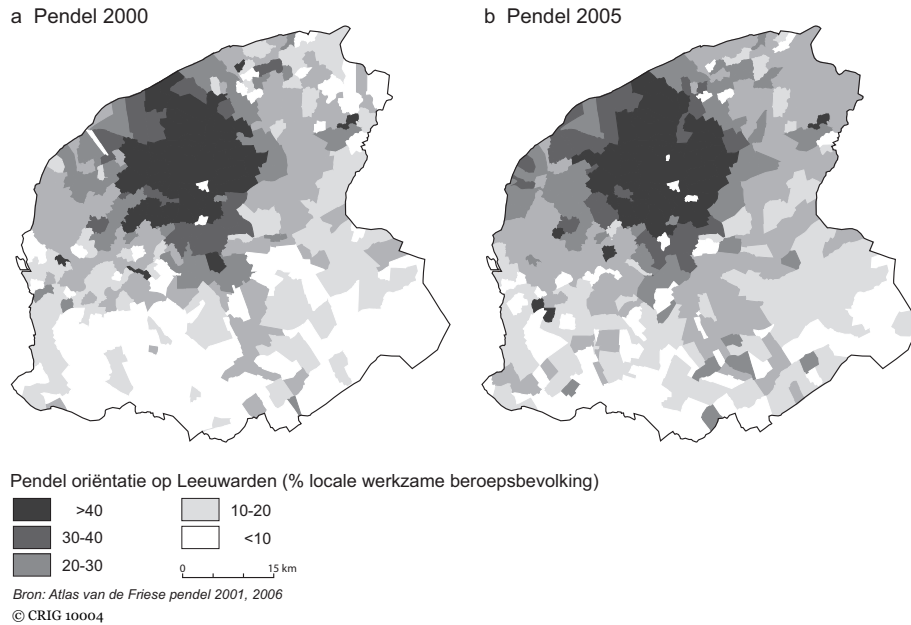
Zoals gezegd wil het aangetroffen worden van een patroon dat niet een strikt 'nested' systeem is nog niet zeggen dat er een *welbepaald aantal* dimensies (groter dan 1) is te onderscheiden. In een willekeurige verzameling zal allicht één dimensie aangetroffen worden (met de onvermijdelijke ruis) dan precies 2, 3 of meer (figuur1). Factoranalyse en aanverwante technieken hebben dit laten zien (een lange rij onderzoekers, met Musterd en Dieleman (1981) onder de eersten). Daarmee is een klassieke hiërarchie van kernen op zijn minst als *globale* beschrijving van een ordening van verzorgingselementen nog steeds ter zake doend.

Overigens mag men een vraag stellen bij de inspanningen om een nederzettingenpatroon te beschrijven: analyse van het functioneren van stedelijke systemen/netwerken vraagt meer dan het zo precies mogelijk typeren van het spreidingspatroon van verzorgingselementen. Een stedelijk systeem, als

interactie- en communicatiesysteem, is altijd in ontwikkeling. Sommige aspecten ervan zijn nog steeds gekenmerkt door afstandsverval, zoals bij dagelijkse (interactie-)routines als forensisme (zie figuur 3), voor andere zaken voorzien moderne i.c.-technieken in de communicatieve behoefte, soms ook dient communicatie ondersteund te worden door interactie (zg face-to-face contacten), namelijk wanneer belangrijke (strategische) zaken in het geding zijn: het verwerven van een order, het voeren van een sollicitatiegesprek, het ontwikkelen van een netwerk²⁰⁴. Dat alles maakt het weinig zinvol stedelijke systemen op globale wijze te typeren, er is altijd sprake van een veelvormig en zich ontwikkelend systeem. Beschrijvingen en typering *als zodanig* zeggen niets. En zo kan men wel zijn verbazing uiten over het feit dat in de herschikking van de controle over instellingen in de gezondheidszorg en het onderwijs (schaalvergroting) niet primair op traditioneel-hiërarchische wijze wordt geopereerd (Meijers 2007), maar verwonderlijk is dat niet: dit soort zaken stoort zich niet aan afstandsverval met minimalisering van transportkosten. Slechts geografen die alleen maar afwijkingen zien van een eens geaccepteerd model (zoals het centrale plaatsenmodel) zien hier een probleem. Een stadsgeografische analyse zou zich dan ook beter kunnen richten op de vraag hoe ruimtahuishoudende actoren zich in een stedelijke omgeving ontplooiën met inbegrip van ruimtelijke beperkingen die voor verschillende activiteiten van toepassing zijn. Omgekeerd zou ook, vanuit een meer institutioneel perspectief, de vraag kunnen worden gesteld hoe steden functioneren als product van collectieve activiteiten met hun accommodaties, met inbegrip van zaken als de aanwezigheid van beslissingscompetenties van diverse functiedragers, waarmee deze steden zich mogelijk kunnen onderscheiden als zogenaamde 'decision-centres' en daarmee attractief zijn voor hoger opgeleide segmenten van de arbeidsmarkt.

²⁰⁴ Het is goed interactie en communicatie te onderscheiden: interactie: activiteiten van meer personen die op elkaar zijn betrokken, communicatie: de uitwisseling van gedachten, gevoelens en strevingen (Van Doorn en Lammers 1967: 361). Traditionele en ruimtelijk kleinschalige nederzettingssystemen zijn vooral als een interactiesysteem (met afstandsverval) te karakteriseren (bijvoorbeeld met detailhandel als structurerende activiteit), terwijl netwerken van wereldsteden (Taylor 2004) zich primair als communicatiesysteem laten begrijpen: veel communicatie kent dankzij de zegeningen van het internet geen afstandsverval meer, en clusters van intercommunicatie hebben zich ontwikkeld tot een zogenaamde 'nonplace urban realms', een al in 1964 (!) ontwikkeld idee (Webber 1964).

Figuur 6.6. Afstandsverval in pendel op Leeuwarden



Wat bovenal verwondert is dat het ‘verschuivend paradigma’ (het alternatief voor een hiërarchie) wordt gerationaliseerd met de woorden dat het niet meer past bij moderne ontwikkelingen; maar dat het hoe dan ook *ooit al had kunnen worden betwijfeld* wordt veronachtzaamd. En dat het daarbij zelfs tegenwoordig ook nog wel van toepassing is, eveneens, zoals figuur 6.6. laat zien: afstandsverval is bij interactie nog steeds relevant.

Samengevat is de discussie over hiërarchie en complementariteit te interpreteren als reconstructie van een ‘*program development guided by idealization and concretization*’ (Kuipers 2001: 31 e.v.) waarbij het aanvankelijk vasthouden aan het hiërarchieconcept is te beschouwen als een onterecht zoeken naar iets dat eigenlijk een idealisering is. Bij concretisering – zoeken naar empirische ‘lading’ – verwatert dit ideaal omdat meer factoren dat die welke het ideaal bepalen van belang zijn, maar uiteindelijk blijft het begrip wel als een dimensie relevant in beschrijvingen van nederzettingenpatronen.

Vergelijkbaar met de discussie van het hiërarchiebegrip in de geografie is die in de planning. Voor alle duidelijkheid: het begrip hiërarchie heeft hier een andere

betekenis dan in de geografie: het betreft het idee dat beslissingen in de planning in principe vanuit 1 centrale positie worden genomen, doorgaans aangevuld met het 'control-and-command' concept waarbij de doorwerking van die beslissingen tamelijk stringent wordt afgedwongen. In de planning is dus sprake van het hiërarchieconcept als communicatiemodel, terwijl het in de geografie van oorsprong een interactiemodel is. Met het hiërarchieconcept is het zogenaamde technisch-rationele model van planning gegeven, waarbij beleid en planning als een instrumentele wijze van benaderen worden geconceptualiseerd. Reflectie op dit concept heeft opgeleverd dat het te simplistisch is, en bovendien in strijd met de ervaring van alledag. Aanvulling is nodig met een benadering waarbij – en dat is een opvallende parallel in de analyses van nederzettingsspatronen – het netwerk in zicht komt (Teisman 1992) met in het kielzog allerlei *governance*-constellaties. Het is, kortom, het idee dat er niet bij voorbaat sprake is van een centrale controle over ontwikkelingen – door conceptuele veronachtzaming van de aanwezigheid van mede-subjecten. Mede-subjecten in het planningsproces worden zo gezien als een verstoring van het ideale model, maar het zou beter zijn te bedenken dat planning en bestuur fundamenteel moeten worden begrepen als een tweeslag van 'maken' en 'verkeren van subjecten met elkaar' (Terpstra 1997). De ontwikkeling van de planningsdiscipline is ook hier, net als in de geografie, te conceptualiseren als een representatie van een '*program development guided by idealization and concretization*' (Kuipers 2001)

Niettemin regeert het achterhaalde idee van centraal-hiërarchische planning de discussies. Impliciet of expliciet stellen diverse auteurs (Allmendinger 2001, Healey 1997, De Roo 1999, Schön 1982 en anderen) dat 'planning' (in het algemeen) zich zou hebben ontwikkeld uit het zogenaamd technisch-rationele model. Dat is, als geschiedenis van de reflectie over planning, op zichzelf niet onjuist. Met een 'gebeurtenis' als de '*communicative turn*' (Healey 1996), zich baserend op Habermas), een zogenaamde '*paradigm shift*', zou het licht zijn doorgebroken. Maar wat stoort is dat het *bijzondere* (het hiërarchische model van 'command and control') als referentie dient om aan te geven dat de werkelijkheid toch echt ingewikkelder is, een àl te gemakkelijke strategie: vergelijkbaar met het opzetten van een stroopop en die vervolgens in brand steken²⁰⁵. Daarbij dient te worden beseft dat historisch gezien men zich in de praktijk van het bestuur en beleid *altijd* al druk heeft gemaakt over zaken als

²⁰⁵ Door Henk Voogd als het SalTas principe getypeerd, naar de nieuwscommentator die na het schetsen van doemscenario's de luisteraar aan zich bond door te stellen dat het zó niet moest!

draagvlak en (dus) haalbaarheid. Alleen planningstheoretici laten in terugblik de 'geschiedenis van het draagvlak' pas na de jaren zeventig van de twintigste eeuw beginnen. Maar geen socioloog heeft ooit de samenleving als een centraal geleid command-and-control systeem beschreven, maar planologen, verblind door het technisch-rationeel denken waarvan men afstand wilde nemen, zagen dat anders. Ook hier geldt weer het gelijk van Terpstra.

In termen van Rorty: als 'final vocabulary' neemt het hiërarchieprincipe en ook het idee van technische rationaliteit nog steeds een hoge vlucht als referentie, om aan te geven wat iets *niet* is – terwijl toch wel zeker (ook) hiërarchische aspecten zowel in een gegeven nederzettingenpatroon alsook in een planningsroutine te herkennen zijn. Er is sprake van een gestandaardiseerde en blijkbaar geaccepteerde wijze om een verhaal te beginnen, met geen andere betekenis dan: iets is niet x, want dat is ouderwets, dus is het y, wat een gecompliceerder (en ook minder zeggend) begrip is. Welbeschouwd is dit dan wel erg gratis, omdat van een verschijnsel dan niets anders wordt gezegd dan dat het *niet heel iets specifiek*s is: een al te zeer voor de hand liggende uitspraak.

Uiteindelijk speelt er een aantal zaken door elkaar:

1. het spreken van de 'planologie' als discipline geeft een onduidelijke begrenzing aan van wat als planningsroutine en wat als reflectie op die planningsroutine moet worden beschouwd. Veronderstelde verknoping van 'wetenschap' en 'praktijk' voert tot de illusie van één platform of agora waarop zaken, het vak betreffende, worden bediscussieerd. Vanuit de reflectieve hoek worden dan uitspraken gedaan die weliswaar reflectie op het vak betreffen, maar niet de historie recht doen. Praktisch was de planologie als handelingsroutine al ouder dan de wetenschap.
2. er zit iets dubbels in het gebruik van het begrip paradigma²⁰⁶: In terugblik wordt de ontwikkeling van paradigma als 'dominante benadering' beschreven als

²⁰⁶ Hier zijn we nog bescheiden. In Kuhns 'Structure of Scientific Revolutions' telde Masterman (1974: 61-65) maar liefst 21 betekenissen van het begrip paradigma. In het tegenwoordige gebruik valt naast een zeker nominalisme ook een aspect van correspondentie met de werkelijkheid te onderkennen, getuige teksten die paradigma's relateren aan feitelijke ontwikkelingen. Dat heeft ook te maken met het veronderstelde reïficerende karakter ervan: de gedachte dat ideeën gerealiseerd worden als imago! Tromp (1978) wees er al op dat het pluralisme zoals dat in de sociologie (waarvan Kuhn reserves had om juist het paradigmabegrip *daar* te gebruiken) vigeerde alleen begrepen kon worden in het medium van de omgangstaal, aangezien een ieder niet kon worden geacht over door eigen paradigma bepaalde grenzen heen te kunnen kijken.

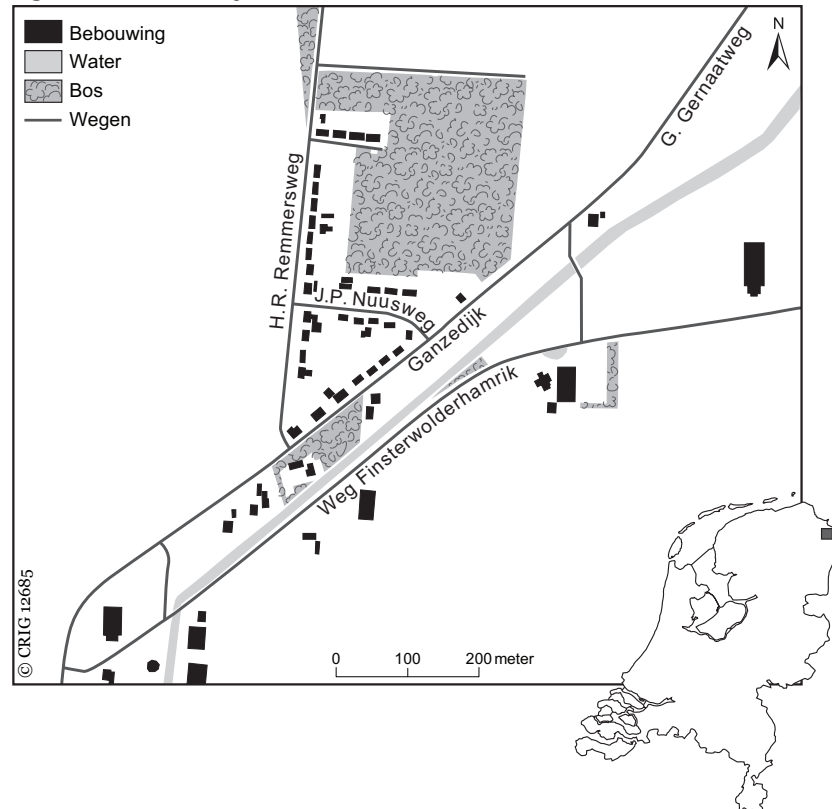
het proces van een complex van gecondenseerde reflecties op de werkelijkheid van enerzijds externe ontwikkelingen (feitelijke processen) en anderzijds interne overwegingen (ideeën inzake de analyse van die processen) waarmee het een massief en weinig gespecificeerd karakter krijgt: het wordt een zaak van ‘culturen van omgaan met de ruimtelijke ordening’, eventueel als dominante discours, bedrijfsfilosofie of doctrine betiteld. Door het (te frequent) gebruik van het begrip paradigma in dit soort zaken wordt onvoldoende helder dat een bepaald model of perspectief niet alleen kan zijn achterhaald door feitelijke ontwikkelingen, maar dat al een grondige bezinning op de vraag wat het model nu eigenlijk kon en welke beperkingen het had, had kunnen resulteren in de conclusie dat het *hoe dan ook* inadequaar was. Voorzover deze conclusie echter niet wordt gedragen door anderen blijft die het geestelijk bezit van de eigenwijze zonderling. Dat een paradigma ‘zijn eigen werkelijkheid zou vormen’, een andere eigenschap die het fenomeen wordt toegedacht, brengt een onkritische houding met zich mee, alsof die ‘werkelijkheid in de hoofden der mensen’ ook daarbuiten zou hebben bestaan: een epistemologisch tekort. Los hiervan mag echter worden opgemerkt dat het gebruik van een hiërarchie van kernen of van technisch rationele planning als *concept om zaken uit te leggen* buiten discussie is. En dat het als *uitgangspunt* in het *idealization/concretization program* zelf als paradigma, maar dan in Lakatosiaanse zin, nog wel te waarderen valt, tegen de waardering van de critici van het ideale model in – dezen realiseren zich niet de traditie waarin ze werken!

6.6. Ganzedijk: goede bedoelingen en ironie

In hoofdstuk 4 is kort ingegaan op professionalisering van beroepsgroepen, met eigen omgangsvormen, opleidingen en gedragscodes, bedoeld om de beroepsgroep een zekere exclusiviteit te geven; met de institutionalisering is ook een rol in het maatschappelijk leven verankerd. Dat een professionele aanpak, met alle goede bedoelingen van dien, niet altijd tot beoogde resultaten leidt zal hier worden gedemonstreerd. Planning opgevat als professionele routine, toegespitst op een gegeven problematiek, is als proces niet altijd beheersbaar door onduidelijkheid in rolverdelingen en, daaruit voortvloeiend, mogelijk ten onrechte bestaande verwachtingen van optreden van mede-actoren in het spel. Planning als intellectuele opgave tot het oplossen van een bepaalde problematiek correspondeert niet altijd met planning als maatschappelijk proces. ‘Goede gewoonten’ kunnen een proces behoorlijk in de weg zitten. Dat wordt hier geïllustreerd aan Ganzedijk, een dorp in

Oost Groningen dat in 2008 de landelijke pers haalde als 'het eerste slachtoffer van de krimp'²⁰⁷.

Figuur 6.7. Ganzedijk



²⁰⁷ Navolgende tekst is samengesteld op basis van interviews en bestudering van documenten. Zie voor de lijst met geïnterviewden Bijlage 1. Bij het houden van de interviews is aangegeven dat het gaat om een reconstructie (aan de hand van uitspraken in terugblik) van de gang van zaken bij de besluitvorming met betrekking tot de toekomst van Ganzedijk. Om een zo helder mogelijk beeld te krijgen van het proces zijn de geïnterviewden niet naamloos opgevoerd: het gaat om professionals die, ook al zouden ze met X of Y worden aangeduid, evengoed traceerbaar zouden zijn aan de hand van Bijlage 1. Desgevraagd is de definitieve tekst aan geïnterviewden voorgelegd.

Van oorsprong is Ganzedijk een langs de in 1657 tussen Nieuweschans en Finsterwolde aangelegde Schanskerdijk ontstaan gehucht van boerderijen en arbeiderswoningen (Karstkarel en Karstkarel 2009: 482). In de jaren vijftig en zestig is daar een relatief groot aantal (58) woningwetwoningen gebouwd. Bronnen, geciteerd in het KAW rapport 'De Koning te rijk op Ganzedijk!?' (2008) melden dat deze vrij grootschalige bouw enerzijds kan worden geduid als toegeeflijkheid van hogere overheden om het communistische Oost Groningen tegemoet te komen, anderzijds als een succes van de CPN om woningen en voorzieningen binnen te halen. Hoe dan ook, sanering van de landarbeiderswoningen bracht in de jaren vijftig sociale onrust en een oplossing was nieuwbouw in de gehuchten zelf, ook al wees de toen al vigerende planningsdoctrine meer in de richting van concentratie in grotere dorpen. Door twee geïnterviewden is dan ook een wat prozaïscher reden voor de bouw van het contingent woningen in Ganzedijk naar voren gebracht: een bij Finsterwolde gelegen locatie was weliswaar planologisch beter geweest maar was simpelweg niet beschikbaar²⁰⁸. De woningen liggen in een A-vorm in de oksel van de Ganzedijk en de H.R. Remmersweg met als verbinding de J.P. Nuusweg. Het was en is een cluster woningen zonder voorzieningen, door KAW (2008: 23) "*een vreemde eend in de bijt*" genoemd²⁰⁹. Na een bloeiperiode in de jaren zeventig, waarin Ganzedijk aantrekkelijk was als woonplaats voor mensen met een 'niet doorsnee levenswijze', die ook de nodige initiatieven ontplooiden in het onderhoud van dorp en woningen (een der geïnterviewden nam zelfs het woord kunstenaarsdorp in de mond) raakte het dorp in een negatieve spiraal door onder andere het toewijzingsbeleid van de woningbouwvereniging: moeilijk plaatsbare woningzoekenden werden naar Ganzedijk verwezen. De eigenaar van de woningen, de Stichting Volkshuisvesting Finsterwolde, kwam in de jaren '90 als gevolg van een slechte bedrijfsvoering in financiële problemen te verkeren, werd onder curatele geplaatst en moest op last van het ministerie woningen verkopen om het hoofd boven water te houden (interview Van Dalen, Acantus). Allereerst zouden de woningen aan de Nuusweg worden verkocht. Er werd een verbeteringsplan gemaakt waarna ook de rest van het woningbestand zou worden verkocht. Dit liep echter uit op 'sociaal ongewenste toestanden' (in de woorden van Van Dalen), waarna het

²⁰⁸ Dit wordt ook in het 'sfeermatig verslag' Brainstorm over cultuurhistorie en beeldkwaliteitsplan in Energiek Ganzediek (rapport opgesteld door de bewoners na de gebeurtenissen van februari 2008) opgemerkt.

²⁰⁹ In het bosje ten noorden van het cluster woningen waren volgens Van der Kooi (KAW) nog eens 50 woningen gepland: in discussies over de toekomst van Ganzedijk wezen gemeente en Acantus naar elkaar als verondersteld eigenaar van de grond; iets wat alleen in onderbevolkte gebieden is te verwachten!

project is gestaakt²¹⁰.

De rechtsopvolger van de woningstichting, Acanthus, werd naar zeggen van de heer Van Dalen in de jaren 2000 niet bovenmatig geconfronteerd met een sociale problematiek: *“de mensen houden problemen liever voor zichzelf”*. Maar andere geïnterviewden wijzen wel op een sociale problematiek in het cluster van 57 woningen²¹¹ als geheel en ook het KAW-rapport spreekt daarvan: bovenmatig veel contact met de politie, verslavingszorg en de Volkskredietbank²¹², een groot deel van de bevolking (39%) was afhankelijk van een uitkering (waarvan 58% langer dan 5 jaar), de werkloosheid was hoog (45%) (KAW 2008: 13).²¹³ Door conflicten tussen bewoners werd het dorp meer en meer een *no go area*, aldus Hietbrink (toenmalig wethouder Reiderland). Op basis van signalen uit een dorpenronde gehouden in Ganzedijk (instroom zwak sociale gezinnen, veel kinderen naar speciaal onderwijs) wilde de gemeente wel in het dorp investeren, mits ook de bewoners zich, bijvoorbeeld via een vereniging van dorpsbelangen, actief zouden gaan betonen

²¹⁰ Het KAW-rapport meldt dat vanaf 1990 Acanthus heeft besloten te stoppen met het opnieuw verhuren van de huurwoningen. Vrijkomende huurwoningen werden vanaf dit moment verkocht en in de bestaande huurwoningen werd niet meer geïnvesteerd. Vanaf 2006 zou de verkoop van huurwoningen zijn gestaakt. (KAW 2008: 20).

²¹¹ Naderhand zijn twee woningen gecombineerd tot één.

²¹² KAW zwakt deze beschrijving zelf af door te melden dat een en ander *“niet zo sterk”* bij de enquêtering is gebleken (KAW 2008: 13)

²¹³ In het rapport ‘Energiek Ganzedijk’ wordt het volgende gemeld: *“Zowel in het KAW-rapport als in uitlatingen van bestuurders klonk regelmatig de conclusie dat er een enorme sociale problematiek in Ganzedijk zou bestaan. Dit is niet terecht en nooit met cijfers of kwalitatieve analyses onderbouwd. Natuurlijk zijn er wel problemen, maar als insiders denken we dat deze niet groter zijn dan in willekeurig wel ander dorp. Sociale problematiek hangt niet een-op-een samen met een laag inkomen”. Ganzedijk is er trots op, dat bij de jaarwisseling van 2007-2008 voor het eerst geen ongeregeldeheden zijn geweest en de politie dus geen kind had aan Ganzedijk”* (Actie Comité Ganzedijk Blijft: 22). Als bewoner van Ganzedijk geeft De Raad de volgende typering: *“vriendelijk en behulpzaam en ze kunnen onderling goed met elkaar overweg”*. Dat in het KAW rapport niet ondubbelzinnig positief over de Ganzedijkers wordt gesproken is zijn inziens een geval van onterechte beeldvorming, mede veroorzaakt door de problemen bij één specifiek huishouden dat inmiddels niet meer in Ganzedijk woont. Afgezien daarvan: het maakt natuurlijk verschil als over bevolking gesproken wordt als object van waarneming dan wel als verzameling subjecten waarmee men verkeert. Van buiten opgelegde typering en stigmatiserend werken en wrevel wekken. Teksten worden dan vooral als signaal opgevat, en wat er precies wordt beschreven wordt uitsluitend in dat perspectief gepercipieerd. Uiteindelijk komt het erop neer dat in termen van Rorty *coping with reality* niet gediend is met *copying reality*.

(interview Hietbrink). Dat laatste geschiedde echter niet²¹⁴. De gemeente heeft toen contact gezocht met de provincie om iets aan de problematiek in Ganzedijk te kunnen doen. De provincie heeft daarop uit verschillende budgetten (ruimtelijke kwaliteit, ontwikkeling van woonplannen, stuurgroep POP-Oost en Lokaal sociaal beleid Oldambt) 60.000 euro beschikbaar gesteld. De beschikkingsbrief van 6 maart 2007 zegt hierover: *“De sociale en ruimtelijke problematiek in Ganzedijk is zodanig dat de noodzaak wordt gevoeld om in te grijpen”*. De brief besluit met de verwachting *“dat de pilot zal uitwijzen welke ontwikkelingsrichting het meest gewenst is voor Ganzedijk en welke maatregelen daartoe moeten worden genomen. Daarbij moet worden gezocht naar oplossingen die aansluiten bij de afnemende bevolking in het gebied. De pilot moet daarmee als voorbeeldstudie voor de regio dienen”*. Tot de voorwaarden voor verstrekking behoren dat *“de pilot moet resulteren in een bestuurlijk gedragen visie; in de gemeenteraad dient hierover een besluit te worden genomen”* en *“de verantwoordelijkheid voor de beleidsmatige aspecten van de voorgestelde ingrepen ligt nadrukkelijk bij de gemeente Reiderland”*. Het aspect van een pilot wordt ook in het resulterende KAW-rapport vermeld: *“Daarnaast is dit project aangemerkt als pilot met het oog op de krimp-problematiek in de regio. Het daadwerkelijk uitwerken en uitvoeren van het plan biedt de mogelijkheid te onderzoeken wat de succes- en faalfactoren zijn van de aanpak, zowel procesmatig en beleidsmatig als inhoudelijk en financieel. Ervaringen opgedaan bij de planvoorbereiding en uitvoering van het pilotproject Ganzedijk kunnen aanknopingspunten, kengetallen en beleidsaanbevelingenten behoeve van een structurele aanpak op regionaal niveau opleveren”*. (KAW 2008: 36). Met als opdrachtgever de gemeente Reiderland werd KAW, een bureau met ervaring in stadsvernieuwing waarbij ook sloop en herhuisvesting aan de orde komen, gekozen om een toekomstvisie voor Ganzedijk te formuleren. In het rapport van KAW worden de krimp, de kwaliteit van de woningen en de sociale problematiek van Ganzedijk als aanleiding voor het project genoemd, en als doelen: verbetering van het woon- en leefgeluk van de bewoners van Ganzedijk, het doorbreken van de neerwaartse spiraal waarin de buurtschap Ganzedijk verkeert en het ontwikkelen van een dynamische visie om de krimp in Noordoost Groningen te faciliteren (KAW 2008: 3). Zoals gezegd was de gemeente Reiderland (per 1 januari 2010 met Scheemda en Winschoten opgegaan in de gemeente Oldambt) opdrachtgever. Uit het schema van de projectorganisatie blijkt dat de projectgroep (voorzitter: wethouder Hietbrink) gedurende het proces verantwoordelijk was voor de planvorming. Daarin waren vertegenwoordigd: de gemeente Reiderland, de

²¹⁴ De oprichting van Dorpsbelangen Ganzedijk stond naar zeggen van de heer Leo de Raad, oprichter ervan, los van de door Hietbrink genoemde planvormingsperikelen.

provincie Groningen, Acontus en KAW. Opvallend is dat in de projectorganisatie een stuurgroep ontbrak. Weliswaar was er overleg tussen leden van de projectgroep en de organisatie die zij vertegenwoordigden, maar van een formeel opereren als stuurgroep was geen sprake. Lootsma (provincie Groningen) ziet als leermoment dan ook dat zulke processen bestuurlijk beter moeten worden verankerd. Adema (KAW) ziet als leermoment dat ook Acontus opdrachtgever had moeten zijn. Naderhand is dat met de reprise/voortzetting van het project in gewijzigde vorm ook geschied.



Figuur 6.8. Ganzedijk, J.P. Nuusweg, gezien naar het westen. Voor een deel is de bebouwing geamoveerd. Foto T. van der Meulen januari 2012.

Uit de interviews blijkt een verschillende perceptie van de in de projectgroep vertegenwoordigde instellingen ten aanzien van het project: de gemeente was trekker en veronderstelde dat de andere participanten een vergelijkbaar *commitment* zouden hebben met het project. Maar de provincie zag zijn rol als *“een van een betrokkene op afstand: men wilde niet in de gemeentelijke*

verantwoordelijkheden treden” (interview Lootsma). En ook Acantus was terughoudend in zijn rol: ongeveer de helft van het oude woningbezit was al verkocht en de gedachte was *“Jullie willen problemen oplossen wat ons probleem niet is”* (interview Van Dalen). Acantus is volgens Van Dalen altijd helder geweest in het signaleren van de noodzaak van de sanering van koopwoningen, maar zou zelf daarin nooit eigen middelen (dat wil zeggen huuropbrengsten) inzetten. *“Mogelijk”*, zo schrijft hij in een aanvullende mail, *“is dat blijkbaar niet altijd goed begrepen”*. Hietbrink, Van der Kooi en in mindere mate ook Lootsma melden echter dat de betrokkenheid van Acantus op zeker moment sterk verminderde: blijkbaar waren er bij hen verwachtingen gewekt die niet konden worden gerealiseerd – hierover zo meteen meer.

Naast de projectgroep was er een klankbordgroep, die *“letterlijk als klankbord heeft gediend”* (KAW 2008: 8). De klankbordgroep bestond uit op persoonlijke titel functionerende bewoners (ooit hadden er zich 24 aangemeld) met wie de procesvoortgang werd besproken zoals de aanpak en de aan bewoners te stellen vragen bij interviews en enquêtes. Ook is aan de klankbordgroep, voorafgaand aan de presentatie aan gemeenteraad en bewoners, het uiteindelijk rapport in de vorm van een powerpoint-presentatie gepresenteerd.

In dit eindrapport, de ‘Visie Ganzedijk: De koning te rijk op Ganzedijk?!’ wordt een ruimtelijk perspectief ²¹⁵ geschetst in de volgende woorden: *“Op termijn wordt er alleen nog gewoond langs de Ganzedijk. De huidige woningen van het deelgebied aan de Remmersweg en Ganzedijk verdwijnen. De Nuusweg zal bovendien als straat helemaal verdwijnen en de Remmersweg blijft als straat behouden. De bebouwing zal qua type (vrijstaand, 2-onder-1-kap of boerderij), qua volume (1 bouwlaag en een kap) en qua architectuur weer aansluiten bij de rest van de omgeving”*.

Opvallend is dat in het slothoofdstuk, ‘Naar een uitvoerbaar plan geheten’, in voorwaardelijke zin de uitvoering wordt gepresenteerd:

“Realisatie van één en ander houdt in dat:

- degene die willen verhuizen buiten Ganzedijk hiertoe de mogelijkheid wordt geboden, zowel huurders (urgentie/sociaal plan) als eigenaar/bewoners. Hier kan de corporatie wellicht een rol in vervullen, bijvoorbeeld door “bestaand voor bestaand”. Samen met eigenaar/bewoners op zoek naar een koopwoning (met meer kwaliteit en

²¹⁵ De visie omvatte (uiteraard) meer dan de hier geciteerde tekst. “Uitgangspunt is om een ontwikkelrichting uit te zetten waarmee in de toekomst de krimp kan worden gefaciliteerd en gereguleerd zodat vraag en aanbod op een dynamische wijze in evenwicht blijven” (KAW 2008: 26). Zo werd de Nuusweg als het meest urgente gebied geduid door zijn weinig onderscheidende woonkwaliteit voor een plattelandsmilieu.

toekomstperspectief) vanuit de bestaande voorraad van de corporatie;

- *de resterende huurders een woning van een aanvaardbare kwaliteit 'te woon' krijgen aangeboden*
- *de resterende eigenaar/bewoners hun woning nu en in de toekomst kunnen verkopen op de markt of aan Acantus". (KAW 2008: 33)*

Op korte termijn zou tot sloop moeten worden overgegaan van 25 woningen langs de Ganzedijk en de Nuusweg. Deze woningen zijn het slechtst, hun amovering dient de ruimtelijke kwaliteit het meest en dit gebied kent ook de grootste sociale en leefbaarheidsproblematiek (KAW 2008: 32). Daarbij is het van belang zich te realiseren dat KAW op pagina 34 meldt dat *"het belang van plannen voor de directe nabije toekomst groter [is] dan voor de (onzekere) verdere toekomst"*.

Uit de gebruikte formuleringen spreekt een beroep op met name Acantus die zich (uiteindelijk) toch wat op een afstand van het project hield. In terugblik erkent Adema dan ook dat het beter zou zijn geweest wanneer Acantus formeel (mede)opdrachtgever zou zijn geweest. Maar naar de letter is het wat in de provinciale beschikkingsbrief een 'visie' wordt genoemd. Hier doet zich een dilemma voor: de provincie vroeg om een visie, maar de urgentie van de problematiek van Ganzedijk vroeg, in de woorden van Van der Kooi, om een plan.

De definitieve presentatie (februari 2008) aan bewoners was enige keren uitgesteld, met name vanwege gerezen onduidelijkheden met betrekking tot de rol van Acantus en ook die van de provincie. Naar zeggen van Hietbrink verwees Hoefsloot (directeur Acantus) in december 2007 de optie dat Acantus het verkochte woningbezit weer zou opkopen en de betreffende bewoners een alternatieve huisvesting zou aanbieden *"keihard naar de prullebak, omdat hij niet alleen voor de financiële consequenties wenst op te draaien"* (email Hietbrink). Ook Calon (gedeputeerde provincie Groningen) wees in januari 2008 elke financiële betrokkenheid van de provincie af. *"Achtergrond van deze keiharde opstelling waren de mogelijke consequenties op langere termijn. Beiden zagen de bui van de krimp voor een veel groter gebied hangen en vreesden voor precedentwerking"* (email Hietbrink). Naar Van der Kooi meedeelde kreeg hij een week van de voren van Acantus, geen kleine en in ieder geval een ambitieuze woningstichting²¹⁶, te horen *"wij doen niet mee"*,

²¹⁶ Volgens het KAW rapport wil Acantus tot 2022 van de huidige bijna 14.000 woningen grofweg 9000 doorexpluiten, 3600 slopen, 1200 verkopen en 2400 woningen nieuw bouwen. Van de 9000 door te exploiteren woningen wil Acantus er 6000 verbeteren (KAW 2008: 20).

terwijl in zijn optiek juist de bereidheid van Acantus cruciaal was om ook verantwoordelijkheid te nemen voor de eerder door hen verkochte woningen: *“Voor Acantus zou het een goede mogelijkheid zijn geweest hier bemiddelend op te treden, ‘ruilen’ door een bestaande woning uit de eigen voorraad elders aan te bieden als koopwoning voor een bestaande koopwoning in Ganzedijk”*. Zowel Hietbrink als Van der Kooi wijzen op een terugdeinzen van Acantus (en de provincie) voor precedentwerking, dit ondanks het feit dat het – naar hun zeggen, en daarin bevestigd door de provinciale beschikkingsbrief – een pilot betrof. Door Acantus is deze visie bevestigd noch ontkend.

Voorafgaand aan de presentatie aan de bewoners is de gemeenteraad van Reiderland in besloten zitting ingelicht over het rapport. Hietbrink meldt hierover dat de raad nogal schrok: in het rapport werd als toekomstperspectief op de lange termijn sloop van de 57 woningen voorzien; op de kortere termijn werd een faciliterend beleid voorgestaan voor bewoners die hetzij uitdrukkelijk in Ganzedijk wilden blijven, hetzij naar een andere plek zouden willen verhuizen. De raad vroeg zich af of Acantus hier geen rol zou kunnen spelen, bijvoorbeeld in de vorm van terugkoop van woningen en hulp bij het verkassen – iets wat overigens in het rapport ook met zoveel woorden wordt gezegd. De powerpointpresentatie die voor de bewonersbijeenkomst was gemaakt (en ook in de raadszitting werd vertoond) bevatte reeds in het begin het eindbeeld van Ganzedijk (‘teruggeven aan de natuur’), wat in de raad de vraag opriep of dat ook anders kon (Hietbrink). Ook Hietbrink zelf vroeg zich af of zo’n harde presentatie passend was. Maar in de woorden van Van der Kooi was er niemand in de gemeenteraad die zei: ‘Dit kun je niet maken’, in die van Adema: *“er zijn geen fundamentele opmerkingen gemaakt en zeker niet dat het plan onvoldragen was”*.

Dat was het echter, zeker in de ogen van de opstellers, wel. Maar naar Van der Kooi opmerkt: *“er was geen weg terug”*. Velen hadden al in grote lijnen kennis van het plan (onder andere door de powerpoint presentatie aan de klankbordgroep) en de presentatie was ook al enkele keren uitgesteld. Van der Kooi kon zich, zo kort voor de presentatie van het plan, ook *“niet voorstellen dat ze [=Acantus] er de handen vanaf zouden trekken”*. Daarom zette hij, tegen beter weten in, de presentatie aan de bevolking toch door. In zijn woorden: *“een cruciale fout. We konden de bewoners geen perspectief bieden. Ik stond daar met lege handen”*. Of in de woorden van Adema: *“We hadden het [eigenlijk: de visie] nooit als plan moeten presenteren”* Overigens heeft Van der Kooi er begrip voor dat Hietbrink zich aangaande de vraag of er gepresenteerd moest worden op KAW verliet. Hietbrink meldt dat de andere partijen in de projectgroep, Lootsma en Van Dalen, zich niet uitdrukkelijk tegen de

voorgestelde presentatie van KAW hebben verzet, al heeft met name Lootsma er zich, naar Hietbrink opmerkt, achteraf van gedistancieerd. Lootsma merkt daarover op dat *“er niet goed is gecommuniceerd met de gemeente”*. Zowel bij haar als bij Hietbrink waren aarzelingen over het rapport, omdat er geen perspectief werd geboden voor de bewoners.

De presentatie door KAW mag dan gelet op de inhoud van het rapport prematuur zijn geweest, naast het feit dat velen al wisten van de inhoud (bij de presentatie aan de klankbordgroep waren 24 mensen aanwezig) vond KAW het ook passend om naar de bewoners terug te rapporteren wat er (in de woorden van Adema) *“met hun opmerkingen was gedaan”*. KAW had hierin een naam op te houden²¹⁷. De vrees was dat het wanneer het rapport onmiddellijk in het beleidscircuit terecht zou komen het draagvlak onder bewoners weg zou vallen. De bedoeling was ook om de presentatie te laten volgen door individuele trajecten voor herhuisvesting. Zo was er een bustocht voorzien langs locaties met huurwoningen van Acantus in Oost Groningen.

Over de presentatie aan de klankbordgroep, die met een opkomst van 24 bewoners al een behoorlijk deel van de bevolking representeerde, meldt De Raad (bewoner) dat het duidelijk was dat zowel de mensen van KAW als Hietbrink er mee worstelden om het verhaal te vertellen: in de powerpoint presentatie viel al spoedig het woord ‘sloop’ en dat kleurde verder de hele presentatie. *“De mensen reageerden met ongeloof, waren murw”*. De latere presentatie aan de bewoners (2x 2 avonden) had (daarnaast) als reactie ook dat mensen zeiden: *“kom maar langs met een aanbod, dan kunnen we verder onderhandelen”* (Van der Kooi). De Raad, zelf niet aanwezig bij deze bijeenkomsten (wel bij de presentatie), noemt de avonden waarop het plan/de visie werd gepresenteerd ‘rustig’.

Met het naar buiten brengen van de visie op Ganzedijk kreeg het verhaal na enige tijd vleugels: *“Ganzedijk wordt afgebroken”*, een uitspraak die in de landelijk pers uitgebreid aandacht kreeg, uiteindelijk moest Hietbrink zijn wethouderszetel inleveren. Er was veel media-aandacht, een en ander leidde zelfs tot vragen in Provinciale Staten en de Tweede Kamer. Vervolgens neemt de provincie het initiatief tot een doorstart, waarbij provincie, gemeente en ook Acantus gezamenlijk als

²¹⁷ Op de website van KAW (Koöperatieve Architectenwerkplaats) opgericht in 1975, wordt gemeld dat de organisatie in de beginjaren sterk betrokken was bij bemiddeling tussen bewoners, gemeenten en corporaties; blijkbaar een gegeven waaraan men nog met enige trots refereert. Inmiddels heeft het coöperatief karakter van de organisatie zich ontwikkeld tot een bv.

opdrachtgever functioneren: de Stuurgroep Ganzedijk, met het motto: 'nu samen optrekken'. Acantus wordt over de streep getrokken doordat Ganzedijk een SEV(Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting) experiment is geworden (mail Van Dalen). Het KAW-rapport krijgt de status van 'concept' en de bijlagen worden gescreend op privacygevoeligheid. De bewoners van Ganzedijk wordt de mogelijkheid gegeven om met een eigen realistisch scenario te komen. Zij leggen contact met Jaap Huurman, 'bewonersadviseur' te Arnhem, waarna het 'Actie Comité Ganzedijk Blijft!' wordt opgericht²¹⁸. Dit comité vertegenwoordigt de bevolking in het planningsproces. Het 'Actie Comité Ganzedijk Blijft' schrijft het rapport *Energiek Ganzediek*, waarbij regelmatig contact is tussen stuurgroep en 'Actie Comité Ganzedijk Blijft'. De KAW-visie wordt hierin 'het sloopplan' genoemd. Stuurgroep en actiecomite maken januari 2009 de afspraak om gezamenlijk de uitvoering van voorstellen van *Energiek Ganzediek* te onderzoeken: een bouwtechnisch onderzoek, een bewonersonderzoek (peiling naar de bijdrage van bewoners in investeringen in het eigen dorp), een energieonderzoek (naar het stoken van pellets in plaats van gas om zo tot een energieneutraal Ganzedijk te komen) en een haalbaarheidsonderzoek voor een dorps huis (dit is niet is uitgevoerd). Uiteindelijk wordt gezamenlijk (dat wil zeggen door Actiecomité en Stuurgroep) geconcludeerd dat de aanvankelijke plannen van *Energiek Ganzediek* te ambitieus zijn: niet alle woningen kunnen opgeknapt worden, het stoken van pellets vereist aanpassingen aan de rookkanalen, er is erkenning van het feit dat men in een krimpgebied woont. De woningen langs de lange zijden van de A (Ganzedijk en Remmersweg) zullen in principe gehandhaafd blijven; van de Nuusweg zullen de huurwoningen worden gesloopt. Voor verbetering van particuliere woningen kunnen goedkope leningen worden afgesloten. Bij de bevolking is het besef gerijpt dat sloop niet ten koste van alles moet worden vermeden. Van een rond de jaarwisseling (2008/9) uitgebrand leegstaand pand werd door bewoners naar voren gebracht dat het maar moest worden afgebroken (interview Lootsma).

In het rapport '*Energiek Ganzediek*', dat als 'product van de bevolking' wordt gepresenteerd wordt herhaaldelijk verwezen naar het KAW-rapport als een abjecte publicatie. Bewoners zouden door KAW zijn gemanipuleerd. Het is van belang hier bij stil te staan, omdat de rol van bewoners in planningsdiscussies een klassieker is²¹⁹. In het KAW rapport is de relatie met de bewoner op een viertal manieren

²¹⁸ Van Rossum *et al* (2011: 26) suggereren dat Huurman op eigen initiatief zijn diensten aanbood.

²¹⁹ Met de nodige naïviteit: Zo onderscheiden Oude Vrielink en Van de Wijdeven (2008) een drietal generaties in burgerparticipatie: inspraak (vanaf jaren '70 20^e eeuw),

geconcretiseerd: een klankbordgroep²²⁰, waarin mensen *à titre personel* zitting nemen. Zij zijn uitdrukkelijk niet als vertegenwoordigers te zien: hen ontbreekt een formeel mandaat, hebben daardoor geen verantwoordelijkheid voor het plan en hen kan dus ook niet achteraf door medebewoners verwijten worden gemaakt (interview Van der Kooi). Dat neemt niet weg dat De Raad, als voorzitter van Dorpsbelangen ook in de klankbordgroep, toch wel *“iets van een spagaat heeft gevoeld”* in de vervulling van zijn rol. In de tweede plaats dragen bewoners in termen van visievorming aan het planproces door ze als geïnterviewde te ondervragen op zaken als woonvoorkeuren, problemen en dergelijke. Ook het organiseren van een workshop²²¹ moet hier worden genoemd. De interviews (in het KAW rapport wordt gesproken over enquêtes) zijn wel vertrouwelijk maar niet (per sé) anoniem afgenomen: er is aan geïnterviewden gevraagd of bepaalde zaken eventueel aan hulpverleningsinstellingen ter kennis kunnen worden gebracht. Geïnterviewden konden dat weigeren²²². Van der Kooi meldt dat deze gesprekken over de hele linie plezierig zijn verlopen: er is geen enkele klacht over geweest. Uit het onderzoek is gebleken dat bewonerseigenaars een wat grotere binding hebben aan Ganzedijk dan de huurders, een redelijk voor de hand liggende bevinding. Wanneer Acantus bewoners een ander huis zou aanbieden dat voldoet aan hun eisen heeft de helft van de huurders en 40 % van de eigenaren daar geen bezwaar tegen (KAW 2008: 19). Of men ook daadwerkelijk graag uit Ganzedijk weg wil is daarmee niet gezegd. Zeventig procent²²³ van de bewoners geeft aan het liefst in

interactieve beleidsvorming en coproductie (vanaf jaren '90 20^e eeuw) en tenslotte burgerinitiatief, eigen verantwoordelijkheid en faciliterende overheid (21^e eeuw), met voorbijgaan aan het gegeven dat voor NIMBY-achtige functies nog steeds de aloude 'overvaltechniek' toepassing vindt.

²²⁰ Deze is twee maal bij elkaar geweest (interview De Raad). Van der Kooi denkt dat er zeker drie maal een bijeenkomst is geweest, de eerste zou over de enquêtering zijn gegaan. Wanneer men belangstelling had kon men zich voor de klankbordgroep melden, ongetwijfeld de reden dat de laatste bijeenkomst zo druk werd bezocht.

²²¹ De Raad meldt dat er twee workshops zijn geweest; aan de eerste, vlak na de start van het project met KAW, werd slechts door Acantus, de gemeente, de provincie en de Stichting Welzijn Oldambt deelgenomen. De tweede vond plaats met de jeugd van Ganzedijk.

²²² Van Dalen merkt op dat dit bij bewoners mogelijk onjuiste verwachtingen heeft gewekt: zij zouden de indruk hebben gekregen in een formeel gesprek gewikkeld te zijn om concrete mogelijkheden rond verhuizingen door te nemen. Daardoor zouden zij achteraf KAW als een onbetrouwbare participant zijn gaan zien.

²²³ Enkele regels eerder is sprake van meer dan 60%. De tekst: “Rond de 70% [...] geeft aan graag op de huidige plek te willen blijven wonen”. En eerder: “Meer dan 60% van de

Ganzedijk (op de huidige plek) te willen blijven wonen (KAW 2008: 14). Maar een onvoorwaardelijke trouw aan Ganzedijk betekent dit niet: bij een workshop onder jongeren werd in ieder geval geen grote 'trots op Ganzedijk' geconstateerd: *"Geen normaal mens wil meer in zulke woningen wonen"* (KAW 2008: 19). In de derde plaats is verantwoording van de 'onderzoeksbevindingen' (inclusief de resultaten van de workshop), kortom de visievorming zoals die zich door communicatie van bewoners met professionals heeft geconcretiseerd, een aspect van de plaats van bewoners in het planningsproces. Juist dit aspect heeft door het presenteren van het rapport achteraf een hoofdrol in het proces gekregen. In de vierde plaats zijn bewoners in het KAW-project uiteindelijk cliënt in het proces door bewoners te begeleiden in het vinden van een ander huis. Zoals gezegd is dit deel van het project niet van de grond gekomen. Uit deze opsomming blijkt dat KAW zorgvuldig heeft willen opereren naar de bevolking, maar tegelijk ook wel wat afstand heeft gehouden; mogelijk, en dat zou ook kunnen blijken uit de opbouw van de powerpointpresentatie, heeft de visievorming de planvorming in de weg gezeten: visievorming is in veel minder mate dan planvorming een onderwerp dat zich leent voor discussie met zittende bewoners. Met alle goede intenties is de verhouding van KAW tot de bevolking van Ganzedijk eerder in termen van 'observeren' dan in termen van 'participeren' te kenschetsen.

Opvallend in het KAW-rapport is dat afbraak van de woningen aan de Nuusweg mede wordt gemotiveerd door de kenmerken van de bewoners: zij zouden een (te) grote sociale en leefbaarheidsproblematiek met zich brengen. Van der Kooi merkt hierover op dat KAW als missie heeft 'woon- en leefgeluk te faciliteren' waarbij het niet uit te sluiten is dat woningen gesloopt worden en bewoners worden geherhuisvest vanwege sociaal-maatschappelijke motieven.

Tegenover dit gedifferentieerde beeld van de bewoners van Ganzedijk staat het massieve 'Energiek Ganzediek'. Ganzedijk spreekt hier met één mond, die van het Actiecomité, dat overigens terugkoppelde met Dorpsbelangen. Van enige variatie onder bewoners met betrekking tot het wonen in Ganzedijk is in dit rapport geen sprake, laat staan dat er, zoals in het KAW rapport, een passage zou voorkomen die wijst op enige spanning tussen bewoners van de buurtschap: 32 % van de bewoners zegt regelmatig (maandelijks) tot vaak (wekelijks) overlast te ondervinden van medebewoners (KAW: 2008:14) terwijl 20 % van de mensen (geïnterviewden?) in deelgebied Ganzedijk aangeeft dat het beter zou zijn als bepaalde mensen zouden vertrekken (KAW 2008: 19).

Spanning tussen buurtbewoners is in het naderhand opgestelde RIGO-rapport geen

bewoners van zowel deelgebied Ganzedijk (dat is het clustertje van 57 als woningwetwoning gebouwde woningen) als deelgebied 'overig' geeft aan zo lang mogelijk op de huidige plek te willen blijven wonen".

onderwerp van analyse. Wel wordt hierin enige aversie gemeld ten aanzien van het buurthuis in Hongerige Wolf, met name de weinig flexibele attitude van de beheerder wordt genoemd (het RIGO had de opdracht de mogelijkheden van een dorpshuis te onderzoeken).

Dit rapport, 'Bewonersonderzoek Ganzedijk', dat in opdracht van de SEV is opgesteld, beoogt te peilen *"wat de bewoners met Ganzedijk willen"* (Schepers en Buys 2009). Het biedt wel weer een wat genuanceerder beeld van de bewoners van Ganzedijk dan in 'Ganzedijk moet blijven'. De respons van 79 % (38 van de 48 huishoudens) is, zoals wordt opgemerkt, *"voldoende om zicht te krijgen in de standpunten en wensen van een groot deel van de huishoudens in Ganzedijk"* (Schepers en Buys 2009: 6). Van de 37 huishoudens²²⁴ hebben er 30 geen concrete verhuisplannen binnen twee jaar, wat een wat grotere binding met Ganzedijk betekent (81%) dan de 70% die KAW vaststelde. Behalve dat de vraagstelling naar de binding met Ganzedijk wat anders is dan bij KAW kan hier ook de nonrespons van invloed zijn – het KAW rapport gaat op de respons overigens niet in. Uit een drietal aan bewoners voorgelegde varianten, (1): bestaande woningen opknappen, iedereen blijft wonen waar hij woont, (2): combinatie van renovatie en sloop, sommigen zullen verhuizen naar gerenoveerde of nieuwe woning, wat privétuin is en wat openbare ruimte kan veranderen, (3) bestaande woningen worden, eventueel gefaseerd, gesloopt en vervangen door minder nieuwbouw, kiezen de meeste respondenten voor variant 2 (14 huishoudens, met nog eens 9 die niet kunnen kiezen tussen deze variant en variant 1 of 3.

Naar het proces Ganzedijk kijkend in termen van rituelen en rollen in een spel valt te constateren dat de wederzijdse verwachtingen van de spelers niet overeenstemden: de gemeente en KAW 'droegen' het proces, de provincie en Acanthus zagen zichzelf meer op de zijlijn staan terwijl KAW en de gemeente Reiderland een grotere betrokkenheid veronderstelden en verwachtten. Vervolgens werd door het voortdurende uitstel van de presentatie van het rapport, tegen beter weten in, een plan gepresenteerd dat eigenlijk een visie was. Presenteren werd *hoe dan ook* op zeker moment als een noodzakelijke actie gezien, om de eenvoudige reden dat er al te vaak uitstel was geweest. KAW voelde zich ertoe verplicht. Een ritueel dat slechts de direct betrokkenen (KAW en in mindere mate Hietbrink, die dat door de gemeenteraad niet was afgeraden) als relevant bleken te kunnen taxeren, ook al kijkt met er achteraf met spijt op terug.

²²⁴ Merkwaardigerwijs wordt de respons in het RIGO rapport eerst gerekend in termen van aantal bezochte woningen (38), vervolgens wordt dit verminderd met 1 omdat een huishouden 2 woningen bezit.

De receptie van het rapport van KAW bij bevolking en naderhand ook bij bestuurders werd ironischerwijs bepaald door wat het *niet* was: het was geen plan, op zijn best een gemankeerd plan, het was wel een visie, waarin op de lange termijn sloop voorzien was. Als plan was het slechts een toonbeeld van goede bedoelingen.

Het vervolgtraject met het 'Actie comité Ganzedijk blijft' laat zich in termen van Machiavelli typeren als een geregisseerde manier om stoom af te blazen: de bevolking kreeg via het actiecomité een actieve rol in het planproces. Ironisch is dat de zorgvuldige analyse van KAW, nog eens gedeeltelijk gerepliceerd door RIGO (beide analyses getuigen van een niet onvoorwaardelijke binding van de bevolking aan Ganzedijk), tot een voorstel voerde dat uiteindelijk ook grote lijnen is gerealiseerd: (gedeeltelijke) afbraak van de woningen aan de Nuusweg. Maar een zorgvuldige analyse is blijkbaar geen noodzakelijke voorwaarde om tot uitvoerbaar beleid te komen. KAW heeft zich bij de planvorming mogelijk wat te veel gericht op het klassieke *baseren* van beleid op onderzoek; mogelijk heeft daarbij meegespeeld dat met distantie ook 'objectiviteit' in de analyse zou worden gebracht. Bij interactieve planvorming heeft zoiets een mindere urgentie en kan een doorgevoerd streven 'alles' te willen beschrijven zelfs contraproductief zijn. Of echter de bevolking als geheel zich in de constellatie vertegenwoordigd weet (het Actiecomité als vertegenwoordiger van de bevolking) laat zich achteraf bezwaarlijk bepalen. Pragmatisme neemt hier de plaats in van de nuance. Waar KAW, de nuance zoekende, ook minder vleierende woorden wijdt aan sommige bewoners van Ganzedijk, worden die in het RIGO-rapport geadresseerd aan de beheerder van het buurthuis in het naastgelegen gehucht. RIGO en KAW hebben overigens geen vergelijkbare rol gespeeld: RIGO was 'onderaannemer' van een deelproject in de tweede fase, KAW was 'hoofdaannemer' van het project in de eerste fase. Dat achteraf zogenaamde interactieve planvorming (met alle ruis van dien) in plaats van *survey and plan* beter zou zijn geweest kan niet worden gezegd: het beschikbare budget alleen al geeft al aan dat niet van een plan maar hooguit van een visie sprake kon zijn.

In de evaluatie van het project Ganzedijk zoals dat uiteindelijk is uitgevoerd (Van Rossum *et al* 2011) wordt vastgesteld dat de uiteindelijk gerealiseerde oplossing: sloop van 7 huur- en 7 koopwoningen, opheffen van de (concentratie van) sociale problematiek door schuldsanering en verhuizing, verbetering van woningen en woonomgeving de hoge prijs van 2,2 miljoen Euro heeft gekost; de toekomstbestendigheid van het resultaat op langere termijn, en daarmee de voorbeeldwerking voor andere 'krimpprojecten' is echter twijfelachtig.

Terugkijkend is het beroep dat met name door KAW en Hietbrink op de andere

hoofddeelnemers in het proces werd gedaan terecht gebleken: zowel de provincie als Acantus namen in tweede instantie hun verantwoordelijkheid die ze in een eerdere fase afwezen – en wat welbeschouwd leidde tot het fiasco van de eerste fase onder regie van KAW met als opdrachtgever de gemeente Reiderland. Ook hier valt een ironisch moment te herkennen, als men het geen voorschrijdend inzicht wil noemen. Ironie is er ook in de rol van KAW dat met de beste bedoelingen (en geheel in de eigen traditie) de bevolking zorgvuldig bij het proces betrok: eerst observeren, daarna verantwoorden, vervolgens begeleiden bij herhuisvesting (wat er niet van gekomen is); uiteindelijk is dat KAW slecht opgebroken: ‘wetenschappelijke’ verantwoording van plannen is wat anders dan automatisch een draagvlak creëren, hoezeer KAW dat ook voorhad met het presenteren van de visie. Beoogde verantwoording en communicatie werkten uiteindelijk contraproductief.

6.7. Besluit

De in dit hoofdstuk opgenomen teksten laten alle op enigerlei wijze ironie ‘in werking’ zien. Dat is mogelijk een benadering van planning – analyse van handelen – die tot nu toe wel impliciet is beoefend, maar nog niet – bij mijn weten – zo expliciet is gepresenteerd. Ironie representeert bij Rorty in de eerste plaats reflectie op de eigen positie van de deelnemer, maar kan worden uitgebreid tot reflectie op de positie van derden, en wel met des te meer urgentie naarmate de pretentie waarmee zij het planologische proces (of welk ander proces ook in het verkeren tussen subjecten) ingaan groter is. Weliswaar brengt dit het risico met zich dat waarnemers zich al te gemakkelijk beperken tot het opmerken van zaken die ‘mis gaan’, aan de andere kant valt er tegen een kritische blik, het enige wapen waarover velen die zich met planningsacties zien geconfronteerd beschikken, weinig in te brengen.

In de scenariobouw is er de claim dat men op enige wijze om kan gaan met mogelijk onzekere ontwikkelingen, maar tegelijkertijd is de agenda bij projectieve scenario’s niet zozeer het verkennen van mogelijkheden en het ontwikkelen van passende strategieën die zich daarmee zouden kunnen verhouden, maar het ontwikkelen van een *corporate identity*. Maar ook bij prospectieve scenario’s dient men bedacht te zijn op effecten die het scenario sec te buiten gaan: het ontwikkelen van ‘beleidsverhalen’ om een roze toekomst te verwezenlijken, met toepassing van inzichten die aan ‘framing’ en het ontwikkelen van veronderstelde ‘beleidsvensters’ zijn geassocieerd. Vrij kiezen wordt zo tot geregisseerd kiezen, zo er al van keuzes sprake zou zijn. In de positie van Fryslân in de netwerksamenleving spitst het ironieconcept zich toe (en daarmee is een parallel te trekken bij het essay over scenario’s) op de verhouding van bestuurlijke zelfbepaling en het omgaan met een

dynamische omgeving, waarbij uiteindelijk de aantrekkelijkheid van Fryslân vooral wordt geacht te liggen in de ruimtelijke kwaliteiten die juist bij een verdere ontwikkeling van deze provincie onder druk komen te staan.

Bij vormgeving en het beroep op identiteit laat het ironiebegrip zich herkennen in enerzijds het streven 'plaatsen' een identiteit mee te geven, anderzijds de erkenning dat ruimtelijke identiteit een zaak is van gebruikers van de ruimte, niet van de ruimte zelf. Die laat zich hooguit in termen van herkenbaarheid vormgeven. En daarmee strandt het streven naar een al te uitgesproken vormgeving zich in het neerzetten van piketpaaltjes, niet om de gebruiker van dienst te zijn maar om een spoor van creativiteit na te laten dat zich overigens op termijn zeer wel alsnog voegt naar de gebruiker die er een relevante representatie van enig ruimtelijk bewustzijn in ziet. Bij het erfgoed, dat *functioneel* zijn bijdrage kan leveren aan het vermarkten van ruimtelijke gehelen – waarmee het beheer van het erfgoed kan zijn gediend – is ironie te herkennen in het gegeven dat erfgoed pas bij verlies van (oorspronkelijke) functies aan zijn nieuwe carrière als drager van een 'merk' kan bijdragen: disfunctionaliteit als waarde!

In de reflectie over nederzettingenpatronen is nog steeds het Christalleriaans model de referentie, alle inzichten ten spijt dat het hiërarchiemodel minder passend is. Toch lijkt vrijwel geen auteur eraan te kunnen ontkomen met Christaller als een '*final vocabulary*' te beginnen, daarbij en passant over het hoofd ziend dat tussen hiërarchie en netwerk niet zozeer van een exclusief-disjunctieve verhouding sprake is, als wel van een implicatieve: het netwerk/complementariteitsconcept omvat het hiërarchische. Ironisch is daarbij ook nog dat schrijver dezes zich in de jaren zeventig zich meende te moeten verzetten tegen het toen vigerende hiërarchieconcept terwijl de huidige pandemie van het netwerk zeker zo ernstig, zo niet ernstiger is. In de planning is het technisch-rationele model op vergelijkbare wijze nog steeds referentie in de beschrijving van planningsroutines – studenten worden in de praktijk krachtig geconfronteerd met het feit dat dit model nog lang niet van zijn kracht is ontdaan.

Tenslotte valt in het geval Ganzedijk ironie op verschillende wijzen te herkennen: de zorgvuldigheid waarmee KAW het proces inging en de afloop van de participatie van dit adviesbureau in het proces; meer in het algemeen: de goede bedoelingen waarmee deelnemers in het proces deelnamen en de ontwikkeling van het proces dat zich aan de regie van de deelnemers ging onttrekken door niet bedoelde publiciteit.

Met deze aanpak wordt niet beoogd een compleet nieuw programma voor planologische analyse te ontwikkelen; eerder is sprake van reflectie op planologische fenomenen die niets anders zijn dan representaties van het menselijk tekort in het

omgaan met een ruimtelijke problematiek of een toekomstige ontwikkeling.

7. Conclusie en plaatsbepaling van de studie

Wat heeft het voorgaande nu opgeleverd? De studie is begonnen vanuit de ambitie het concept rationele planning te doordenken en te beproeven op welke wijze het (nog) van waarde kan zijn in huidige planningsdiscussies. Als historisch concept heeft het hoe dan ook zijn bijdrage geleverd in de ontwikkeling van de discipline, maar de vraag is gerechtvaardigd in hoeverre het concept meer is (of kan zijn) dan alleen een historisch relict.

Mogelijk lijkt met deze ambitie een zekere 'gedateerdheid' te zijn gecultiveerd: er wordt uit planologische literatuur van ettelijke jaren her geciteerd, de aanleiding van de studie, reflectie op de verhouding onderzoek/wetenschap en beleid is een thema dat thans weinig meer wordt geproblematiseerd en met het opvoeren van Popper, als non-contextueel denker, lijkt al helemaal de toon gezet. Toch is daarmee niet alles gezegd. De studie is voortgekomen uit zorg over het zien van planning *uitsluitend* in het perspectief van routines, van paradigma's, van een zich verstaan met een veranderende werkelijkheid waarbij planners en hun object zijn geclusterd tot een onontwarbaar complex van onderlinge relaties en condities: subject, object en context in één. Dat voert tot analyses die als beschrijving wel de geconditioneerdheid van de gemaakte keuzen belichten maar in veel mindere mate de keuzesituatie en de daarmee geassocieerde handelingsalternatieven recht doen. Dat vraagt naast beschrijving ook in enige vorm participatie.

In de ondertitel wordt een Popperiaans perspectief aangekondigd. De doorwerking van Poppers gedachtegoed is op een aantal manieren herkenbaar: genoemd is al zijn non-contextualisme, waardoor deze studie eerder een appellerend dan een beschrijvend karakter heeft. Dit non-contextualisme betreft ook zijn wetenschapsbegrip: wetenschap wordt bij hem niet zozeer gerepresenteerd door een verzameling academici die met gezag van deskundigheid hun oordelen vellen maar door het (zo nu en dan, liefst vaker) bevlogen zijn door een kritische geest.

In de tweede plaats Poppers onderscheid in de drie werelden Wereld 1, Wereld 2 en Wereld 3, waarbij de laatste, als verzameling autonome producten van de menselijke geest, de planner voor opgaven stelt die mede door eerdere interventies zijn geconditioneerd. Als (onvoorspelbaar) resultaat van handelen, deels als gevolg van welbewuste keuzes, inclusief het 'framen van discoursen', maar deels ook als gevolg van onbewuste interventies, ontwikkelt zich een wereld waarin planning steeds minder als controle en steeds meer als een gereflecteerd, maar niet per sé verstandig omgaan met contexten en clusters van contexten en

actoren, vorm en inhoud krijgt.

In de derde plaats is er de verwantschap van rationele planning met 'situational analysis', door Popper ontwikkeld als alternatief voor een hermeneutische analyse, waarbij begrip van de keuzesituatie als beslissend wordt gezien voor sociaalwetenschappelijke analyses. In de vierde plaats is er de hiërarchie van taalfuncties waarin in Poppers visie de beschrijvende functie aan de argumentatieve voorafgaat, dit in tegenstelling tot Habermas' opvatting in dezen. Dat wil allerminst zeggen dat over beschrijvingen (en zelfs signalen, als een nog 'primitievere' categorie) niet zorgvuldig nagedacht kan worden en gediscussieerd. Maar reflectie op de 'werking' van signalen (zoals onder andere in evaluatiestudies) maakt die signalen nog niet tot een appellerende categorie van taalfuncties.

Welke conclusies kunnen nu worden getrokken? Over de in hoofdstuk 1 geformuleerde opgaven kan het volgende worden gemeld:

* Rationele planning is, als variant van een sociaalwetenschappelijk verklaringsmodel, enerzijds ontwikkeld vanuit de klassieke planologische benadering waarbij empirische inzichten worden toegepast op te maken keuzes; anderzijds is het ook, lettend op de onzekerheid van de in het geding zijnde inzichten, toetsing van die inzichten. Deze visie had al vroeg in het klassieke planningsdenken een plaats en werd aangeduid met uitdrukkingen als 'planning als zoekproces'.

Nu moet de kwalificatie 'verklaringsmodel' met enige reserve worden geïnterpreteerd: het is niet zozeer een model waarmee wordt 'verklaard' (of waarmee kan worden geïnterpreteerd) waarom subjecten op een bepaalde manier handelen, als wel een model dat ingezet kan worden bij het stellen van (evaluatieve) vragen bij planningsinterventies, of, meer algemeen, bij handelen in een sociale context. Traditionele verklaringsmodellen, uitgaande van een rationeel handelende actor, stranden bij het gegeven dat er slechts weinig actoren aan dit model voldoen, en ook dat slechts weinig handelingen, *als dat al mogelijk zou zijn*, de kwalificatie 'rationeel' zouden kunnen verdienen. Met het verleggen van het perspectief naar 'intentioneel handelen' wordt aan dit probleem tegemoet gekomen en ook wordt hiermee een toetsbaarheidsaspect in het model gebracht. Maar ook hier geldt, dat bezwaarlijk *alle* handelingen als 'intentioneel' kunnen worden beschouwd – dat is nu juist wat wordt beproefd. Wat resteert is handelen te evalueren in termen van effecten: gewenste, niet gewenste, voorziene en onvoorziene. Rationaliteit is dan ook niet meer een begrip dat in een beschrijvende context wordt gebruikt, maar in een appellerende, als oproep aan handelende subjecten om zich bewust te zijn van de

consequenties van hun gedrag/beleid. Dit vraagt een betrokkenheid van de onderzoeker die verder gaat dan alleen maar waar te nemen 'wat er zoal gebeurt'.

Bij rationele planning als toepassing en toetsing van inzichten wordt niet zozeer de validiteit van theorieën beproefd, maar wordt, als kritisch appèl, de adequaatheid van een plan, een project, een *interventie* beproefd. De verkregen inzichten zijn uitdrukkelijk gebonden aan de context van het plan. Een goed plan 'past', een slecht plan 'wringt'. Plannen laten zich niet beoordelen op hun waarheidsgehalte maar op hun 'best fit' in een gegeven situatie. Dat biedt echter slechts voorlopig houvast: of een plan hoe dan ook 'goed' of 'slecht' (of iets daartussenin) is laat zich moeilijk ondubbelzinnig vaststellen. In een ruimere context kan een passend plan zoveel (ongewenste) externe effecten opleveren dat een kwalificatie 'goed' (of passend) wordt ondermijnd. Dit stelt ook een relativisering bij ontwerpers die opteren voor een '*gesprek met de situatie*' als basis voor een goed planontwerp: het suggereert dat hoe dan ook oplossingen voorhanden zijn mits men zich goed met de situatie verstaat – maar juist dat is niet *definitief* te bepalen: wat de situatie is, wie de betrokkenen zijn, wat voor effecten zich zullen voordoen. De ontwikkeling van rationele planning kan daarmee niets anders zijn dan een appèl tot kritische reflectie (hoofdstuk 2).

* Met dit rationele planningsbegrip is tevens geïmpliceerd dat niet per sé van expliciete doelstellingen sprake behoeft te zijn om tot evaluatie van interventies te komen. Doelstellingen werden in de jaren zeventig ingezet om tot een 'rationelere' planning te komen, maar dit bleek een doodlopende weg. Doelstellingen zijn reflectieve begrippen die zich, al naar gelang de situatie, kunnen ontwikkelen, zoals bijvoorbeeld in het Collingridge dilemma wordt verondersteld, waarbij voortgaande explicitering van te verwachten effecten van interventies latente doelstellingen van betrokkenen meer manifest en concreet laten worden. In principe is hiermee ook de betekenis van 'goal-free evaluation' geschetst (hoofdstukken 2 en 4).

* Met dit rationeel planningsbegrip is ook gegeven dat niet controle en voorspelbaarheid kenmerkend zijn voor het begrip, maar reflectie op mogelijke effecten van interventies. Daarmee is (rationele) planning niet zozeer een verworvenheid of een ontwikkelde vaardigheid maar vanuit beschrijvend perspectief een contingent zich reflectief verhouden met zijn omgeving dan wel, vanuit deelnemend perspectief, een appèl tot reflectie (hoofdstukken 2 en 4).

* Verkenning van de potentie van het analysemodel rationele planning in een

beleidscontext als model voor reflectie is geënt op Poppers Wereld 3 concept enerzijds en Habermas' handelingstypologie, gecombineerd met Terpstra's dilemma van 'maken' en 'verkeren', anderzijds. Deze benadering leidt tot een nuancering van het begrip communicatieve planning, dat een specifiekere betekenis heeft dan *alleen maar* het betrekken van derden (als medesubjecten) in planningsinterventies. Conceptualisering van communicatieve planning als Habermasiaans complement op zogenaamde technisch-rationele planning doet de specifieke wijze waarop subjecten zich tot elkaar verhouden geen recht; en met planning is *hoe dan ook* het bestaan van medesubjecten (al was het maar om interventies te verantwoorden) voorondersteld. In elke plannings(beleids)acte is op enige manier sprake van 'maken' (waaronder het teweeg brengen van onvoorziene effecten) en 'verkeren' (in verschillende constellaties, zij het doorgaans wel binnen een geaccepteerde (geïstitutionaliseerde) context). In zijn oriëntatie op effectenevaluatie heeft rationele planning een utilitaristische bias. Voor de planningsdiscipline, die utilitaristisch is georiënteerd, is dat te verwachten, maar als model voor beleidsanalyse *in algemene zin* schiet rationele planning tekort. Beleid voeren is immers meer dan het tot stand brengen van allerlei zaken (hoofdstukken 3 en 5).

* In analyse van planningsprocessen is uitdrukkelijk plaats voor het begrip ironie: niet alleen in het signaleren van uiteenlopen van (goede) bedoelingen en teweeg gebrachte effecten van interventies, maar ook als besef van de werking van de analyse van de 'gang van empirische inzichten in beleidsprocessen' *als zodanig*: de planologie is ooit begonnen als een door 'redelijkheid' geïnspireerde discipline: het afwegen van verschillende varianten bij ruimtelijke beleid. Maar aanbevelingen op het functioneren van empirische inzichten in planningsprocessen blijken niet zozeer in termen van de overtuigingskracht van het argument te liggen maar in het ontdekken van mogelijkheden (zoals *windows of opportunity*) om inzichten te bestender plaatse te brengen. Met welbewuste 'framing' worden communicatieoffensieven ontwikkeld om op basis van de signaalfunctie van de taal effectief te zijn bij derden. Niet de kracht van het argument maar de effectiviteit van het 'afgegeven signaal' bepaalt welke empirische overwegingen worden meegenomen in het planningsproces. Tenslotte is ook ironie te herkennen in het dubbele perspectief van deelnemen en waarnemen: het beroep op besef van effecten van ruimtelijke interventies is vanuit deelnemersoogpunt wellicht 'voor de hand liggend', maar kan door waarnemers geïnterpreteerd worden als uiting van het opkomen van belangen of bij een hermeneutische analyse het resultaat van een culturele bagage die men zich maar nauwelijks bewust is (hoofdstukken 4, 5, 6).

Over de plaats van deze studie in het huidige planningsdiscours het volgende. Met het gegeven dat de studie eerder betogend dan beschrijvend is onttrekt zij zich aan het heersende academisch planningsdiscours. Deze wordt immers gekenmerkt door een groot besef van de contextbepaaldheid van planningsroutines, met inbegrip van het relatieve succes van die routines, gevat in termen van effectiviteit. Met het 'oplossen' van beslissingsprocessen in (te beschrijven) planningsroutines, waarin op meer of minder gestandaardiseerde wijze 'wordt omgegaan met het planningsobject', of, ruimer, 'men zich verstaat met de planningscontext', is de aandacht voor het nemen van besluiten en het verantwoorden ervan op de achtergrond geraakt. Zo heeft de planningswetenschap zich naar zijn beschrijvend aspect volop ontplooid.

Als complement daarop valt een aantal opmerkingen te maken met betrekking tot het verantwoorden van keuzen. Dat is in deze studie geïndiceerd met een – weliswaar globale – schets van de verhouding van planning en ethiek, waarbij uitdrukkelijk niet is gekozen voor het ontwikkelen van een (zoveelste) planologische canon, maar voor een oproep tot een pluralistisch geïnspireerde praktijk (hoofdstuk 5).

Natuurlijk had nauwgezette vergelijking van diverse routines in uiteenlopende contexten wellicht kunnen opleveren dat er van een convergentie is te spreken tot *best practices*, maar die weg is hier niet gevolgd: niet een beschrijving van routines maar een oproep tot reflectie is de kern van het betoog. Overigens is het maar de vraag in hoeverre deze convergentie tot *best practises* te detecteren zou zijn: het repertoire van handelingswijzen is beperkt en de actoren vallen in herhaling bij het realiseren van hun ambities: te rose gekleurde toekomstperspectieven, te laag geraamde investerings- en exploitatiekosten, het ontwikkelen van een tunnelvisie in het veronachtzamen van minder te waarderen neveneffecten; en de wijsheid achteraf na evaluatie die tot de beste intenties voor de toekomst voert.

In deze studie is planning als een discipline opgevat waarin niet alleen beschrijving van processen, maar ook het (verantwoord) kiezen een wezenlijk aspect is. Belichting van het verantwoordingsprincipe is (aanvankelijk) geschied vanuit de (utilitaristische) gedachte dat de effecten van een interventie uiteindelijk de waarde ervan bepalen. De ironie wil dat uit de analyse van (de analyse van) planningsprocessen, als 'wetenschap van de verantwoording van beslissingen', bleek dat deze niet zozeer op de inhoud van de verantwoording zijn gericht als wel op de doorwerking van visies in hun signalerend aspect. Er valt

ironie te ontdekken in het feit dat toepassing van empirische inzichten in beleidsvorming volgens veel analyses een zaak is van *framing* en het zoeken van *windows of opportunity*; maar daarmee is slechts aangegeven dat het (blijkbaar) zo werkt – niet is gesteld dat het anders zou moeten of kunnen. Beleidsmakers beroepen zich in hun verkeren met (mede) subjecten bij het verantwoorden van hun beleid op de relevantie van de inzichten, niet op het succesvolle communicatieoffensief waarmee die inzichten bij hun als relevant zijn herkend. Impliciet lijkt planning daarmee te worden opgevat als een wetenschap van het geven van signalen. Zo richt planning als wetenschap zich op de effectiviteit waarmee argumenten als relevant worden geaccepteerd. Dat is een utilitaristisch perspectief, maar de vraag is of planning daarin op zou moeten gaan. Is dit niet een planning tegen beter weten in? Of misschien beter: tegen de idealen van planning als wetenschap van de verantwoording van besluiten in?

Planologische analyses, die als evaluatie wellicht van 'nature' een utilitaristisch aspect hebben, zouden aan het directe nuttigheidsdenken kunnen ontsnappen. Wanneer planning uitsluitend wordt gezien als een toegepaste wetenschap, een kunde, waarvan de bijdrage zich vooral kleurt door effect, resultaat en prestatie, roept dat als reactie bijna vanzelf de behoefte aan reflectie en distantie op. En daarbij behoeft de ideeënrijkdom van de professionele planningsgemeenschap, met eigen jargon en mogelijk ook eigen, door interne communicatie gevoede bias, niet *per definitie* de normatieve referentie te zijn. Dat is dan ook in deze studie, die weliswaar is gestart met een 'utilitaristisch' concept als rationele planning, beproefd: vanuit andere disciplines wordt een breder perspectief aangedragen; toch blijkt, getuige de missie van professionele beroepsbeoefenaren dat ook andere waarden dan effectiviteit van belang worden gevonden in de uitoefening van het vak. Enerzijds is daar een zekere naïviteit tot wereldverbetering in te ontdekken, anderzijds blijft in de professionele sfeer, met name in West Europa, een brede oriëntatie op verschillende waarden nogal impliciet. Over de effectiviteit (en de legitimiteit!) waarmee die waarden in het planproces worden ingebracht zou een aparte studie te schrijven zijn.

Ook in de non-contextuele opzet van deze studie is ironie te ontdekken: er is afstand genomen tot heersende planningsdiscoursen in termen van beschrijvingen van gevolgde routines, maar de ironie wil dat die afstand uiteindelijk een illusie is. De studie is, of beoogt te zijn, een bijdrage in een discussie tegen wil en dank, zo men wil: tegen beter weten in. Met alle reserves die men kan hebben bij het formuleren van doelstellingen als reflectieve

begrippen valt in ieder geval – achteraf – te constateren dat deze studie (ook) kan worden opgevat als een pleidooi voor begripsmatige helderheid, met name wat betreft de begrippen ‘rationeel’ en ‘communicatief’ in samenhang met planning. Ook dat mag ironisch heten, omdat het in lijn lijkt te zijn met het uiteindelijk doodgelopen programma van de Engelse taalfilosofen die uit waren op sanering van de taal. Samengevat kan Rorty’s ironiebegrip: reflectie op de eigen rol als planner/onderzoeker in het bewustzijn dat men – tegen wil en dank – nu eenmaal ook als ‘instrument’ van meeromvattende gehelen functioneert, het centrale thema in deze studie genoemd worden.

In combinatie met Habermas’ onderscheid tussen systeem en leefwereld levert rationele planning het volgende: als reflectie op het handelen wordt de leefwereld geproblematiseerd en (ver)wordt tot systeem. De leefwereld wordt van zijn onschuld ontdaan, hij is niet langer ‘vanzelfsprekend’. Argumenten worden niet in een ‘Herrschaftsfreie’ context uitgesproken maar welbewust naar hun signaleringsfunctie gearticuleerd. Het is ironisch om te zien hoe Habermas’ concept van communicatief handelen door planners is omarmd als een instrument om tot draagvlak voor ruimtelijke interventies te komen. Terwijl menige planningsinterventie veeleer als een botsing tussen systeem en leefwereld kan worden geïnterpreteerd! Natuurlijk kan het mogelijk onjuist gebruik van het begrip communicatieve planning worden geïnterpreteerd als een consequentie van de zelfstandigheid van de elementen van Wereld 3 van Popper: inzichten lenen zich ook voor gebruik buiten de contexten waarbinnen ze zijn ontwikkeld. Maar het is ook een indicatie voor het gegeven dat ‘echte’ communicatie in planningsprocessen een moeilijk bereikbaar ideaal is: men ‘behelpt’ zich met het afgeven van signalen. De ander is niet te bereiken – en dat hoeft mogelijk ook helemaal niet.

Uiteindelijk is het de spanning tussen de perspectieven van planning als handelingsroutine enerzijds en planning als reflectie daarop anderzijds die ironie, gevat in termen van zich bewust zijn van deel te zijn van een gemeenschap waar men zich toch ook weer met enige distantie toe verhoudt, een voedingsbodem geeft. Dat laat zich op het operationele niveau van planning herkennen in tunnelvisies waar doelstellingen zodanig zijn verzelfstandigd dat ze niet meer kritisch worden gereflecteerd/geëvalueerd. Aan het eind van de tunnel wacht de realiteit (en de bewustwording daarvan). Op analytisch niveau manifesteert de ironie zich in het zich richten op de effectiviteit van in het planningsproces af te geven signalen in het bevorderen van een redelijke of verstandige besluitvorming. Zo is een Rortyaanse reflectie op de *‘final vocabulary’* van

planning als een wijze van zich tot de werkelijkheid verhouden waaraan men zich niet kan onttrekken, maar die tegelijkertijd wel is te reflecteren, het enige wat resteert.

Deze spanning is ook op te vatten als een representatie van de verhouding tussen 'context of discovery' en 'context of justification'. In een beschrijvend perspectief zijn ontwikkelingen in inzichten het product van hun context. Wat ze *op zichzelf* waard zijn, als ze al een intrinsieke waarde zouden hebben, onttrekt zich aan de *waarneming*. Daarvoor is een participerende opstelling nodig. De verhouding tussen de twee contexten laat zich adstrueren aan de reflectie op scenario's: een scenario zien als een constructie, die te verantwoorden is met verwijzing naar de inzichten die zijn toegepast is een beschouwing in een *context of discovery*, waarin naar de herkomst wordt gevraagd. In het beredeneren van de wijze waarop ontwerpen zijn geconstrueerd wordt het ontwerp begrijpelijk, en krijgt het mogelijk ook draagvlak. Dat is een wijze van beleidsvoorbereiding waarop weinig valt aan te merken. Maar een benadering in termen van *context of justification* probeert een steek dieper te spitten: waarom *deze* scenario's gepresenteerd, wat is hun interne consistentie, wat hun mate van combineerbaarheid, wat is hun verhouding tot een complexe realiteit, in hoeverre vindt 'framing' plaats waardoor bepaalde zaken naar voren worden gehaald (met inachtneming van het feit dat 'framing' *altijd*, bewust of onbewust een rol speelt) en andere niet. Met bewustwording van de werking van 'framing' heeft planning zijn onschuld verloren. De leefwereld der planners is tot systeem geworden. Zo wijken uiteindelijk de horizonen: ironie en kritische reflectie blijven over.

Samenvatting

Het *eerste hoofdstuk* zet in op de vraag wat het betekent wanneer, zoals in een planningscontext, iets wordt gezegd of opgeschreven. In planning verhoudt men zich tot de werkelijkheid op een manier die het beschrijven ervan te buiten gaat. Dat heeft de verhouding van onderzoek en beleid tot een klassieker gemaakt. Taaluitingen zijn geen enkelvoudig te interpreteren zaken maar kennen een aantal dimensies. Naast expressie zijn (in elk geval) signalering, beschrijving en argumentatie te onderscheiden. En met het uitspreken en opschrijven van woorden en zinnen wordt ook de werkelijkheid weer gevormd, is die anders geworden dan voor er van een bepaalde taaluiting sprake was. Daarmee heeft taal een performatieve functie, ook in zijn beschrijving. Door de socioloog Merton is dit benoemd in termen van *selffulfilling en -destroying prophecies*. De werkelijkheidsdomeinen, zoals die door Popper en Habermas zijn onderscheiden, en door taaluitingen worden geconstitueerd, zijn ondanks overeenkomsten respectievelijk te zien als product van een epistemologische en een sociaalwetenschappelijke benadering; dat Popper daarbij onvoldoende oog zou hebben gehad voor het intersubjectief aspect in wetenschappelijke analyses is voor nuanceren vatbaar.

Het object van de verkenning is in dit hoofdstuk de plaats van onderzoek, als 'symbool' van wetenschap, in de planning. Daarbij is de aanpak niet geënt op analyse van bestaande praktijken, maar op de analyse van de analyses daarvan. Daarmee is het een meta-analyse, die niet zozeer beschrijvend als wel appellerend van karakter is: de argumentatieve functie van de taal. In Poppers termen is dit een 'hogere', verder doorontwikkelde functie dan de beschrijvende, waarin doorgaans het wetenschappelijk bedrijf opgaat. Dit brengt een wat andere ordening van taalfuncties met zich dan door Habermas is ontwikkeld in zijn 'Theorie des kommunikativen Handelns'. Deze ziet de argumentatieve functie ook vertegenwoordigd in beschrijvende en appellerende aspecten van de taal, waarmee uiteindelijk ook de rationele samenhang van de samenleving verklaard zou kunnen worden. De verwarring tussen Popper en Habermas is wellicht terug te voeren tot het gebruik van de term appellerend, die Habermas primair in morele zin interpreteert, terwijl Popper hier niets anders dan 'signaleren' mee op het oog had. Ten onrechte wordt door Habermas in zijn concept van een 'rationele samenhang' geen onderscheid gemaakt tussen een *hypothese* waarmee men een samenhang kan verklaren en het klaarblijkelijk voorkomen van verbanden, ook al ontbreekt daarbij de verklarende theorie. In deze (verkenkende) studie wordt de appellerende functie uiteindelijk gerepresenteerd in een oproep tot kritische reflectie in brede zin.

Tussen onderzoek en planning bestaat sinds de CIAM-beweging (met zijn oproep tot onderzoek als basis van planning) een min of meer geïnstitutionaliseerde relatie maar de vraag is of er niet meer over te zeggen valt dan de instrumentele visie die erop neer komt dat wetenschap 'goed is voor planning'. Discussies in de jaren zestig en zeventig, zoals o.a. samengevat door Van Houten, wijzen op en lopen vooruit op een benadering met meer nuances. In deze studie worden enkele vragen gesteld bij een aantal aspecten van het planningsbegrip waarbij uiteindelijk een 'oud' begrip als 'rationale planning' opnieuw zal worden geijkt.

Het *tweede hoofdstuk* is een verkenning naar de grondslagen van het sociaalwetenschappelijk denken, aangevangen vanuit de vraag in hoeverre er in de sociale wetenschap sprake is van een houdbaar onderscheid tussen 'zuivere' en 'toegepaste' wetenschap. Deze verkenning is in het bijzonder gericht op de vraag hoe tot verklaringen, begrip, dan wel interpretatie van menselijk handelen wordt gekomen. Dit tegen de achtergrond van de vraag in hoeverre er sprake is van 'bepaald zijn' dan wel 'kiezen'. De causale verklaring, denkend in termen van oorzaken of factoren, is aan het traditionele subject-objectdenken ontsproten, waarbij een 'rationeel handelende actor' nodig is om tot verklaringen te komen. Dergelijke actoren weerspiegelen noodzakelijkerwijs het (persoonlijk) rationaliteitsconcept van de onderzoeker en in de analyses wordt uitdrukkelijk het reflectief karakter van handelingen ontkend. Rationele verklaringen en interpretatieve analyses komen voort uit een subject-subject-denken, waarbij naar onderling begrip wordt gestreefd. Respectievelijk wordt gedacht vanuit (goede) 'redenen' en 'het volgen van regels'. Overeenkomst bij al deze benaderingen is, dat *in terugblik* tot verklaring, begrip of interpretatie wordt gekomen. Daarbij worden in de *beschrijving* van de rationele en hermeneutische analyses de bestudeerde actoren weer geobjectiveerd in een subject-object-relatie: de beschrijving suggereert in zijn interpretatieschema's verbanden die door betrokkenen zelf niet behoeven te worden erkend. Deze 'gestoldheid' van reflecterende en handelende actoren in beschrijvingen is debet aan het aloude 'manco' van de sociale wetenschappen dat men sterker is in de wijsheid achteraf dan in de voorspelling, dit ondanks het feit dat in de positivistische/kwantitatieve traditie ook wel tot modellenbouw is gekomen, met de bedoeling de analyses een voorspellend karakter mee te geven. Zoals hiervoor al genoemd, is door Merton de 'selffulfilling en -destroying prophecy' onderscheiden als complicatie in het sociaalwetenschappelijk onderzoek, teruggaand op het feit dat actoren door kennis te nemen van wat over hun handelen te berde wordt gebracht dit handelen aan kunnen passen. Dit betekent de expliciete erkenning van het feit dat actoren bewust handelen en dus niet als 'rationele automaten' kunnen

worden gezien.

Als 'alternatief' voor de onderscheiden benaderingen wordt 'rationele planning' als analyseconcept ontwikkeld, waarbij 'bewust handelen' niet als een verstoring, maar expliciet als een 'normaal' aspect van handelen wordt beschouwd. Niet alleen als terugblik op wat is voorgevallen, maar ook als bezinning op wat in een gegeven situatie een beslissing kan motiveren. De benadering belichaamt daarmee evaluatie van handelen: terugkijkend (ex post) wat er te weeg is gebracht en wat daarvan te leren valt, vooruit kijkend (ex ante) in de afweging van gewenste en niet of minder gewenste effecten. Zo is het een analyse- en denkmodel dat in essentie *bewust* handelen veronderstelt en in zijn analyse zich niet bij voorbaat laat kleuren door in terugblik gerationaliseerde keuzen en handelwijzen (al zal dat in de praktijk natuurlijk wel gebeuren).

Daarmee is in dit rationele planningsmodel afstand genomen van het aloude subject-objectdenken, waarbij handelende actoren uitsluitend worden beschouwd als elementen die op voorspelbare wijze handelen en slechts worden gestuurd door disposities, prikkels en dergelijke en waarbij reflectie op eigen handelen uitdrukkelijk niet wordt verondersteld.

Vanuit het participerende perspectief van de onderzoeker/analist die met het onderzochte subject in discussie gaat, kan het handelen van de laatste *niet* in termen van rationeel (of irrationeel) worden gevat. De aanpak kan kort worden omschreven als kijken-reflecteren-kiezen, een beleidscyclus in de dop! Rationaliteit is in deze optiek *uitsluitend* als een appèl te beschouwen, het begrip heeft geen beschrijvende lading. In de confrontatie van het denken in termen van processen en ontwikkelingen, contextueel bepaald enerzijds en het appèl tot kritische reflectie anderzijds is een ironisch element herkenbaar.

In het *derde hoofdstuk* wordt een verkenning gedaan naar de aard van de handelende actoren (en de aard van hun handelen). Doel is te onderzoeken in hoeverre het in hoofdstuk 2 beschreven concept 'rationele planning' toepasbaar is op actoren, ook indien het geen personen maar meer of minder formele organisaties betreft. Conclusie is, dat beleid (van organisaties) zich goed in termen van rationele planning laat evalueren. En wel omdat men erop aanspreekbaar is. Wel dient daarbij Machiavelli's zienswijze te worden betrokken dat in het verkeer tussen (bestuurlijke) organisaties en burgers andere normen gelden dan tussen burgers onderling. Na een korte uiteenzetting over verschillende constellaties waarin actoren met andere actoren kunnen verkeren, waarbij wordt aangesloten op Habermas' onderscheid in instrumenteel, strategisch en communicatief handelen (dat verrassende parallellen biedt met de door Friend en Jessop onderscheiden 'onzekerheden in de planning'), wordt het

vrijheidsbegrip in rationele planning, zich representerend in aanspreekbaarheid en verantwoording en de wellicht specifieke plek van overheden in actorennetwerken, kort belicht.

De toepassing van het rationele planningconcept valt gemakkelijker te traceren in actorennetwerken waarin sprake is van iets teweeg brengen, maken, (waarbij in ieder geval instrumentele en mogelijk ook strategische relaties spelen) dan in netwerken waar dit aspect van 'maken' ontbreekt en slechts sprake is van 'verkeren' (met co-actoren). Daar dient met name aan rituele aspecten van handelingen te worden gedacht: een ritueel heeft geen ander doel dan het uit te voeren! Maar ook kunnen rituelen, met het scheppen van afstand in bestuurlijke processen, juist bijdragen aan (bestuurlijke) effectiviteit. Het exclusieve denken in effecten en effectiviteit (bijvoorbeeld aantallen boetes als indicatie voor de productiviteit (en dus het *nut*) van een politiemacht) verduistert het zicht op het noodzakelijk rituele aspect van beleid voeren: het verkeren met anderen, dat een kwaliteit op zichzelf kan zijn.

Het *vierde hoofdstuk* behandelt planningstheorieën in engere zin. Deze betreffen hier op de een of andere wijze de 'implementation gap' tussen voorbereiding en uitvoering, tussen denken en doen, met inachtneming van het feit dat deze fasering in het planningsproces niet voor alle betrokken actoren op hetzelfde moment valt. De theorieën zijn, al naar gelang het gehanteerde perspectief, in te delen naar observerende (en verklarende) enerzijds en participerende (of appellerende) anderzijds. In de jaren tachtig werd deze tweedeling (wat betreft Nederland) gerepresenteerd in de discussie tussen de Amsterdamse en Nijmeegse school, waarbij de eerste inzette op (contextuele) rationaliteit en de tweede op effect (of succes) in planningsanalyses. Later is er een synthese tussen beide benaderingen ontstaan met het spreken over planningsdoctrines, en het hanteren van een hermeneutische analyse, aangevuld met discoursanalyse. Met de overgang van het denken in rationaliteit naar effectiviteit is het contingente karakter van planningsanalyses meer naar voren gekomen: van een meer algemene naar een exemplarische aanpak. Daarbij zijn planningstheorieën (*van de planning*, dus waarbij planning gezien wordt als een (sociaal) proces, oxymorons: ze veronachtzamen de vrije keuze van actoren, terwijl die juist in *planningstheorieën* verondersteld zouden mogen worden).

Specifieke planningstheorieën of -analyses, aangaande het proces van planning, kenmerken zich doorgaans door een objectiverende en soms ook wel meer of minder participerende benadering. Analyses laten maar mondjesmaat, ondanks erkenning van het tegendeel, expliciet enig zelfstandig bewust handelen of beleidvoeren bij bestudeerde subjecten zien. Doorgaans is sprake van 'achteraf'

geconstrueerde rationaliteit, die het denken met het handelen en uitvoeren verbindt. De bloei van de hermeneutisch-interpretatieve benaderingen ten spijt, wordt veel verslaglegging van planningsprocessen gedaan in observerende zin, zeker waar het de rol van deskundige professionals betreft. Daarmee wordt uitdrukkelijk een perspectief veronachtzaamd, dat door Popper in zijn drieslag van Wereld 1, 2 en 3 wordt aangereikt. Zijn stelling is, dat onderzoek naar producten van de menselijke geest (elementen van Wereld 3, dus ook planningstheorieën) hun zelfstandigheid, los van de maker, dient te respecteren. Analyse in termen van hun herkomst doet daaraan te kort: alsof de waarde van empirische opvattingen *uitsluitend* zou moeten worden beoordeeld in termen van de maatschappelijke posities die de bedenkers of gebruikers ervan innemen. Theorieën benoemen in termen van de maatschappelijke positie van de gebruiker ervan (hoe verleidelijk ook, en contextueel zeker verantwoord!) doet tekort aan hun inherente betekenis.

In diverse studies naar de verhouding van wetenschap (of: onderzoek) en planning wordt de verhouding geconceptualiseerd in termen van rollen, of zelfs attributen van roldragers (zoals kritische zin, onpartijdigheid en dergelijke) waarbij de onderzoekers bij uitstek 'de' wetenschap representeren! Een verwante discussie is die over de rol van de intellectueel in de maatschappij, als zou deze het wetenschappelijk geweten ervan representeren). Uitzondering in de reeks redelijk schools aangevatte analyses is het onderzoek van De Haas, die zich niet tot categorische oordelen laat verleiden, maar spreekt van het beoefenen van 'genres'.

Uiteindelijk kunnen twee benaderingen in planningsdiscussies worden onderscheiden: de prospectieve en de retrospectieve, de deelnemende en de beschrijvende benadering. De participerende benadering doet een beroep op het kritisch vermogen van de bestudeerde actoren, stelt vragen, laat het interpreteren in termen van 'men kan niet anders, want men is nu een maal de gevangene van zijn sociale verhoudingen en culturele kaders' achterwege. De beschrijvende benadering beperkt zich tot het aanduiden van contingente verschijnselen, met een suggestie van (niettemin!) noodzakelijkheid: actoren worden geacht de speelbal te zijn van hun omstandigheden. In zijn 'beschrijvende beperking' is dit laatste perspectief, althans afgaande op de geproduceerde literatuur, een vruchtbare benadering. Maar tegelijk wordt *in de beschrijving* noodzakelijkerwijs een subject-object-benadering gerealiseerd, waarbij begrippen als 'rationaliteit' en 'communicatief' als *beschrijvende* begrippen figureren; wat er wordt beschreven, wordt geacht met 'de werkelijkheid' te corresponderen; maar dat is dan wel een werkelijkheid zoals is geconstrueerd door de onderzoeker in termen van 'contextuele afhankelijkheid'. Gebruik van een begrip als

planningsroutine (en -doctrine), waar uitdrukkelijk de verhouding tussen denken en doen *niet* wordt geproblematiseerd, brengt met zich dat de zich ontwikkelende planningsdoctrine als het niet te ontvlechten resultaat van reflectie en uitvoering of handelingspraktijk wordt beschouwd. Uiteindelijk resulteert dit in een vooruitgangsgeloof, waarin de *theorie* van de planning wordt gerepresenteerd in de *geschiedenis* van de planning: “vroeger deden we het zus, inmiddels doen we het, wijs geworden, zo”. Zo wordt impliciet een modernistisch, eendimensionaal en holistisch, ja zelfs historicistisch stukje planningserfgoed voedsel gegeven.

In *hoofdstuk 5* wordt een verkenning uitgevoerd naar diverse maxims die in planning een rol spelen. Deze kunnen (uiteraard) worden gerelateerd aan verschillende ethische stromingen. Als sociaal proces kan planning als een regelgeleide routine worden beschouwd. Daarin onderscheidt het zich niet van wetenschapsbeoefening in het algemeen. Wel wordt in dezen het onderscheid tussen denken en doen, tussen voorbereiden en uitvoeren, kortom, het bestaan van de ‘implementation gap’ in de planning, als thema of object van planningstheorieën, expliciet verondersteld en ter discussie gesteld. Moraal heeft uitdrukkelijk betrekking op het handelen. Van de verkenning valt niet te verwachten dat ‘de’ ethiek het antwoord geeft op wat wel of niet een wetenschappelijk verantwoorde (namelijk volgens de wetenschap der ethiek) evaluatie zal zijn. Veeleer kunnen verschillende benaderingen in de planning herkend worden als toepassing, impliciet of expliciet, van bepaalde morele principes, waarbij met name de rijke traditie van evaluatieve benaderingen in de planning een utilitaristische en consequentiaalistische aanpak verraaft.

De vraag naar de (mogelijke) universele geldigheid van morele principes vindt zijn weerslag in discussies over cultuurrelativisme en -universalisme. Uit dit dilemma wijst het pluralisme een begaanbare weg. Denkers als Popper (weliswaar niet een specifieke ethicus), Rorty (een liberaal pragmaticus), maar ook de Twentse filosoof Procee hebben deze richting met verve aanbevolen. Bij Rorty sublimeert dit gedachtegoed in de figuur van de ironica, die weliswaar serieus deelneemt in allerlei discoursen, maar toch ook haar eigen positie bewaart en als *anti-anti-etnocentrist* ‘alles’ wat naar universalisme en relativisme zweemt ontwapent. Problematisch daarbij is dat Rorty deze figuur niet in het publieke domein laat optreden, wel in het private, een positie die uiteindelijk niet houdbaar is: wat wordt gezegd beperkt zich niet tot het privé-domein.

Hier openbaart zich opnieuw het dilemma tussen het observerend en participerend perspectief in de planning, een dilemma dat ook in de wetenschapsfilosofie bestaat als dat tussen de context of discovery (het

contextueel denken in het begrijpen van ontwikkelingen in de wetenschap, verwant aan het relativisme) aan de ene kant en de context of justification: het participerend principe waarbij, op een bepaalde tijd en plaats, men voor de beslissing staat een bepaalde zienswijze, een bepaalde onderzoeksuitkomst, wel of niet op goede gronden te accepteren: een representatie van het universalisme. Zo zou men (met een variant op De Haas) kunnen spreken van twee genres, die zich op ironische wijze tot elkaar verhouden: wat is een opvatting waard en waar komt hij vandaan dan wel wat is de context waarin hij te interpreteren is. In zekere zin komt de verhouding ook terug in de tweeslag van deontologische en consequentialistische denkwijzen in de ethiek, respectievelijk zich oriënterend op een abstracte beginpositie (universalistisch) dan wel op een zich rekenschap geven van consequenties, voortvloeiend uit het opgenomen zijn in een groter geheel (contextueel); consequenties die trouwens niet alle zijn te overzien. Deze spanning tussen benaderingswijzen biedt het kader voor de essays in hoofdstuk 6.

Hoofdstuk 6 biedt in een aantal essays een demonstratie van de positie van de ironicus in het planningsdiscours. Door deze positie in te nemen bestaat de mogelijkheid in de planning voorbij te gaan aan het te vaak ingenomen gezichtspunt dat opmerkingen voor anderen 'verstaanbaar' moeten zijn, dat wil zeggen gegoten in een geaccepteerd jargon en een geaccepteerde 'final vocabulary' volgend.

Het eerste verhaal is een essay over het gebruik van scenario's. Deze vallen ruwweg te onderscheiden in scenario's waar men zich mee heeft te verstaan, waar de invloed van beleidsprocessen nihil tot matig is, en scenario's waarnaar men streeft, idealen die aan de horizon lonken. Bij de laatste valt in essentie iets te kiezen. Interessant is nu, dat traditioneel planners vooral in deze laatste scenario's hun vakmatige deskundigheid gerepresenteerd achten, terwijl de procesmatige omslag in het planningsdenken hun ervan zou hebben moeten doordringen dat een benadering in termen van na te streven doelen achterhaald is. Plannen zijn inzet, niet het resultaat in een planningsproces. Maar de noodzaak, voor plannen een draagvlak te creëren om aldus het proces in te kunnen gaan, brengt dit voortgeschreden bewustzijn in een spagaat. Ironie!

Het tweede essay is een reflectie op de ruimtelijke ordening in Fryslân. Ook hier de spanning tussen 'iets willen kiezen' en het bewustzijn opgenomen te zijn in bredere contexten. Het gegeven van een ruimtelijke organisatie van het beleid en bestuur op territoriale basis enerzijds, en het opgenomen zijn van allerlei fragmenten van het Friese nederzettingspatroon (bedrijven, woningen, natuurgebieden, landbouwgrond) in ruimere netwerken anderzijds, maakt het

voeren van een provinciaal beleid in termen van werkgelegenheid en economische ontwikkeling tot een vrijwel onbegonnen zaak. Meer dan naar maatschappelijke doelstellingen zou de aandacht van het beleid uit moeten gaan naar ontwikkeling van een hoge ruimtelijke kwaliteit van de Friese ruimte, een kwaliteit die eerder wordt bedreigd dan bevorderd door wat het provinciaal bestuur in zijn verantwoording van beleid aan zijn bevolking, aan ambities heeft laten zien.

Het derde essay gaat over identiteit, erfgoedplanning en bouwkunst. Erfgoedplanning is als discipline sterkt contextueel bepaald, dat wil zeggen dat vraagstellingen sterk zijn beïnvloed door reflectie op de sociale status en rol van de in de discussie betrokkenen. Veel minder aandacht is er voor vragen inzake de inherente betekenis van het erfgoed, ongeacht of dat nu een object dan wel de plaats van een object in een geheel ensemble is. Vanuit het idee van gefragmenteerdheid (waarmee de autonomie van de objecten is gegeven) wordt een aanpak voorgesteld die minder ingaat op contextuele bepaaldheid en meer ruimte laat voor vragen die, traditioneel, door kunsthistorici worden gesteld. Niet met de illusie dat die 'objectieve' betekenis definitief kan worden gevat, maar vanuit de uitdaging, iets te berde te brengen dat uitgaat boven, of in ieder geval voorbijgaat aan soms te gemakkelijk gepraktiseerde praktijken dat met het noemen van de afzender ook het product wel is gedefinieerd. Aandacht voor het erfgoed is zelfs de sublimatie van dit gefragmenteerd zijn: dat er een andere betekenis aan wordt gehecht dan de vanzelfsprekende, de utilitaire, zo men wil: de oorspronkelijke betekenis.

De benadering brengt met zich dat helder wordt dat het actuele denken in ensembles en gehelen bij erfgoedplanners (zoals in de Nota Belvédère) afbreuk doet aan het idee van gefragmenteerdheid (van het ons overgeleverde) erfgoed. Welbeschouwd is elke ruimtelijke structuur gekenmerkt door fragmentatie en te vaak heeft de (regionale) geografie de bias vertoond om samenhangen te willen zien waar ze niet zijn. Daarmee zijn ook pleidooien om bijvoorbeeld meer 'geografisch bewustzijn' in toeristische aanbiedingen en -pakketten te integreren in essentie misplaatst.

In de geschiedenis van de bouwkunst valt de spanning tussen zich opgenomen weten in ruimere kaders enerzijds en het hier en nu zoeken naar passende bouwvormen goed te illustreren in de 'strijd' tussen de Delftse school en het Nieuwe Bouwen. Een beroep op universele waarden in bouwdoctrines versus een (eveneens universeel) beroep op het passen in bestaande contexten (met alle risico's van een *bepaalde* diagnose van die context van dien) levert van een afstand gezien uiteindelijk niets meer op dan het cultiveren van doctrines in plaats van een zoektocht naar passende oplossingen in een afwisselend

landschap van behoeften en ambities.

Het vierde essay over paradigma's en analyse van nederzettingenpatronen enerzijds (hiërarchie versus netwerk) en analyse van planningsprocessen (technisch rationele planning versus analyse van planningsprocessen met inachtneming van de rol van medesubjecten) anderzijds laat zien dat de discussies hieromtrent het patroon volgen dat het eenvoudige concept niet langer houdbaar is en dat een *paradigm shift* noodzakelijk is: de werkelijkheid is ingewikkelder dan het lijkt. Daarbij wordt een goede betekenisanalyse gemist. Deze zou kunnen bestaan uit het vaststellen van het feit dat bijvoorbeeld in de analyse van nederzettingenpatronen de begrippen hiërarchie en complementariteit elkaar niet uitsluiten maar in een implicatieve verhouding tot elkaar staan, waarbij complementariteit het omvattende begrip is; en dat in de analyse van planningsacties per definitie medesubjecten in beeld behoren te zijn, zodat afgeven op het technisch-rationele model wel heel erg gratuit is – daargelaten dat de frequentie van het gebruik van dit begrip in planningsdiscussies eerder als een succesvolle *framing* van planningsdiscussie kan worden geïnterpreteerd dan als een valide aanpak van een wetenschappelijk probleem waarbij men zich eerst rekenschap geeft van de vraag 'waar het eigenlijk over gaat'. In het vergelijken van de massieve aandacht voor de *paradigm shift* en het magere gehalte van de in het geding gebrachte beweringen is een ironisch aspect herkenbaar.

Het vijfde essay, over de ontwikkelingen rond het Oost-Groningse dorp Ganzedijk blijkt de spanning tussen goedbedoelde beleidsadviezen en de perceptie daarvan van bewoners, die hun positie naderhand meer als voorwerp van analyse dan als medesubject in een planningsproces ervoeren. Dat de planvorming uiteindelijk tot stand kwam door een versterkte bijdrage van twee belangrijke actoren, de provincie en de woningstichting, mag ironisch heten in het licht van het gegeven dat deze actoren het in eerste instantie uitdrukkelijk af hebben laten weten. Niet zozeer de wethouder van Reiderland en het adviesbureau KAW, maar de aanvankelijk weinig coöperatieve opstelling van provincie en woningstichting lijken in belangrijke mate voor het fiasco van het project in eerste instantie verantwoordelijk te zijn. Maar in een op resultaat beoordeeld beleid is voor dit soort nuances geen plaats: in een naderhand door het Actiecomité Ganzedijk uitgegeven rapport wordt juist over de woningstichting en de provincie de loftrumpet gestoken. Ironischerwijs – opnieuw – is men met de uiteindelijk gevolgde aanpak van Ganzedijk veel duurder uit dan aanvankelijk was voorzien en kan het project nauwelijks als voorbeeld dienen om 'strategisch met krimp om te gaan'.

Hoofdstuk 7 biedt tenslotte een evaluatieve blik op de studie. Inzet was het begrip rationele planning, en met behulp van een aantal noties uit het denken van Popper is een pleidooi gehouden om naast het beschrijvend perspectief, waarin planningsprocessen worden geanalyseerd, aandacht te schenken aan een participerend perspectief, of op zijn minst zichzelf rekenschap geven van de voorgevallen keuzesituaties. Met name Poppers idee van 'situational analysis' werkt hier door. Een aantal zaken is met deze aanpak annex: een relativisering van het begrip 'doelen' in planningsprocessen, het besef dat niet controle en voorspelbaarheid maar doorgaande reflectie kenmerkend is (of zou moeten zijn) voor planningsprocessen. Daarmee wordt het begrip communicatieve planning genuanceerd, enerzijds aan de hand van Habermas' handelingstypologie, anderzijds met Terpstra's verbinding van de begrippen 'verkeren' en 'maken': planningsinterventies vragen op een of andere wijze een verantwoording. In de analyse van planningsprocessen verdient het begrip 'ironie' een plaats, waarvoor Rorty munitie heeft aangedragen. Ironie is wel heel manifest bij de confrontatie van het idee, dat in de planologische discipline argumenten worden geacht op een redelijke wijze te worden gewogen om tot strategiebepaling te komen, met beschrijvingen van de planningspraktijk waarbij voornamelijk wordt ingezet op het signalerend karakter van taaluitingen (bijvoorbeeld bij het zoeken naar *windows of opportunity*). Meer in algemene zin is ironie herkenbaar in het niet altijd gerealiseerd worden van beoogde effecten van interventies; typisch Rortyaans is wellicht reflectie op het functioneren van de planoloog zelf: deel van een werkelijkheid waaraan hij zich niet kan onttrekken, maar waarop (gelukkig) nog wel is te reflecteren.

Tenslotte. Deze studie is een conceptuele verkenning van een aantal zaken die planners in hun theoretische momenten bezighouden. Het is uiteindelijk te karakteriseren als een oproep tot reflectie.

De vraag in hoeverre planning wetenschap is wordt in de bestaande literatuur meer of minder ontweken. Planning is toegepaste wetenschap, '*an art and a science*', en de vraag naar het wetenschappelijk karakter is een relict uit voorbije demarcatiediscussies. In plaats van dat te herontwikkelen kan beter worden ingezet op reflectie op planning als product van maatschappelijke ontwikkelingen in relatie tot planning als te verantwoorden interventie.

Summary

The first chapter examines the question of what it means (e.g. in planning) when something is said or written down. Linguistic expressions cannot be interpreted in a simple or linear fashion, for example, as a reflection of reality: there are several other dimensions to discern. Apart from expression, other functions include signaling, description, and argumentation. Acts of speaking and writing change reality as well. Language has a performative function, even in description. The sociologist Merton uses the terms self-fulfilling and self-destroying prophecies to refer to the performative function of language. The reality domains, as distinguished by Popper and Habermas, which are constituted by language expressions, can be interpreted respectively as a product of an epistemological and a sociological approach.

This chapter focuses on the position of research, as a 'symbol' of science, in planning. The approach is not based on a comparative analysis of practices. At the meta level it concerns analysis of analyses and as such is more than just a descriptive exercise. Here the argumentation function of language prevails and leads to critical reflection. According to Popper this is a 'higher' function than the descriptive one, which is normally adopted in scientific research. This also means that a different order of language functions is applied than in Habermas's 'Theorie des kommunikativen Handelns', as Habermas argues that the argumentative function is also present in descriptive and appealing functions of language, which he uses to explain the 'rational coherence' of society. The confusion between Popper and Habermas is possibly attributable to the application of the term 'appealing', which Habermas interprets in a moral sense, and Popper in a signaling sense. Erroneously, Habermas's concept of rational coherence in society does not distinguish between a hypothesis that explains coherence and the obvious presence of connections, even in the absence of an explanatory theory. In this explorative analysis the appeal function of language is scrutinized in relation to critical reflection.

Since the CIAM movement, research and planning have been involved in a more or less institutionalized relationship (which also illustrates the contingency of this relationship). However, the question is about whether there is anything more to say about this instrumental approach apart from 'research is good for planning'. Discussions in the 1960s and 1970s, as for example summarized by Van Houten, indicate and anticipate a more differentiated analysis. This study raises some questions regarding the concept of planning. The 'old' concept of rational planning will be reinterpreted.

The *second chapter* explores the foundations of social analysis, starting with the question of the extent to which 'pure' and 'applied' research can be distinguished. The focus is primarily on how human behavior can be explained, understood or interpreted, referred to more or less as the 'freedom of choice'. The causal explanation, analyzing in terms of causes or factors, springs from traditional subject-object conceptualizations which necessitate a rational acting actor. Such actors necessarily reflect the personal rationality concept of the analyst, and in the analyses the reflective character of acts is ignored. Rational explanations and interpretative analyses stem from a subject-subject conceptualization, striving for mutual understanding. 'Good reasons' and 'rule guided-behavior' are the respective leading concepts in these approaches. In all these types of analysis the retrospective approach, looking back, is predominant. Even in hermeneutic and rational analyses the *description* reduces the analyzed behavior to a subject-object relationship: the description suggests in its schemes of interpretation relationships that need not necessarily be shared by the actors under study. This coagulation of actors in descriptions explains the traditional shortcoming in social science that makes it better equipped to engage in retrospection than in prediction, in spite of the fact that in a positivistic tradition, modeling behavior was developed to improve the predictive character of analysis. Merton introduced self-fulfilling and self-destroying prophecies as a means to address this deficiency in social science research. Actors are inclined to change their behavior bases on the information obtained from others, that is how others perceive the behavior of actors. In essence this means it is recognized that actors act in a conscious way rather than as rational machines or automatons. As an alternative to the different approaches, 'rational planning' was developed as a concept of analysis where 'conscious acting' is not a disruption but is explicitly seen as a 'normal' aspect of acting, not only in looking back but also in reflecting on what to do in a given situation. This approach represents an evaluation of acting: ex post (retrospective) to ask the question of what can be learnt from past experiences, and prospective (ex ante), to consider the expected effects of intervention. In this way rational planning assumes conscious acting, *not by definition* of being influenced by rationalizations of former patterns of decision – although these cannot be excluded.

In this model the traditional subject-object conceptualizations – considering actors only as elements that act in a predictive way, being steered by dispositions, stimuli etcetera, and where reflection on the effects of an intervention is not explicitly assumed – are kept at a distance.

From the perspective of the participating researcher, in his/her discussions with

the subject under analysis, acting cannot be thought of in terms of rational or irrational. In short, the approach can be described as looking-reflecting-choosing, a policy cycle in a nutshell! In this approach rationality should be viewed as an appeal, there is no descriptive meaning.

The *third chapter* explores the nature of intervening actors, and it attempts to ascertain the extent to which the concept of rational planning can be applied in a more general way to actors, formal organizations, the state and so on. The conclusion is that policy can be evaluated in terms of rational planning, because there is an aspect of responsibility in formulating policy. However it should be kept in mind that in the public domain other norms apply as compared to personal interrelations, as Machiavelli contends. Habermas's typology of acting (instrumental, strategic, communicative) shows parallels with Friend and Jessop's typology of uncertainties in planning. Public authorities have a specific place in networks of interaction, reflecting their special status in terms of responsibility. Application of the concept of rational planning is more easily detectable in networks where 'producing something' is at stake than in networks which are predominantly characterized by 'being together with co-actors', as for example in rituals. In the latter, a ritual has no other goal than its execution. However, rituals can also have a function in creating distance in policy processes, which can even enhance the effects of the process. The idea of achieving effectiveness in policy processes obscures the need for rituals in social interactions involving other people and institutions.

The *fourth chapter* concerns planning theories. In one way or another the considered theories deal with the implementation gap between preparation and execution, or between thinking and acting, with regard to the idea that the phasing of plans differs for the actors involved. All theories can be categorized into observational and participating theories. In the 1980s this distinction was manifest in the discussions between the Amsterdam and Nijmegen schools of planning. The first was focused on contextual rationality and the other on the effects (or success) in planning. Later on, these two approaches were synthesized, with the application of concepts such as planning doctrine and discourse analysis, and incorporated into a hermeneutic approach. Shifting from rationality to effectiveness, the contingent character of planning analysis became more prominent. Planning theories regarding the process of planning are in a strict sense oxymorons: they ignore the free choice of the actors involved, while in planning such free choice is presumed.

Specific planning theories or analyses, regarding the process, are characterized by

an objectifying and sometimes a more or less participatory approach. Despite the recognition of the opposite, the analyses show only to a small degree some independent self-conscious thinking and acting by planning subjects. Normally a kind of rationality is constructed in retrospection, linking thinking and acting. Despite the flowering of hermeneutic-interpretative approaches, many reports of planning processes are done in an observational sense, especially when planning professionals are involved. Regrettably a perspective that Popper presented in his World 1, 2 and 3 triptych has been neglected. Popper states that the analysis of products of the human mind (elements of World 3) has to respect the independence of such products. Analyses of those elements should not be executed in terms of their origin, but instead analyses should be focused on their intrinsic qualities. This also applies to planning theories: when (only) linked to the status of their proponents the value of a theory in itself is ignored.

Several studies on the relationship between research (science) and planning (policy) conceptualize the relationship in terms of roles or attributes of role players – where researchers of course represent 'science'. A related discussion is about the role of the intellectual in society, which suggests that such individuals represent the scientific conscience of society. An exception in the series of rather bookish analyses is De Haas's analysis that conceptualizes this relationship as practicing 'genres'.

Ultimately, two approaches can be discerned in planning discussions: prospective and retrospective, respectively participatory and descriptive. The participatory approach appeals to the critical capabilities of the involved (studied) actors, asking questions, and disregards interpretations such as the actor is the product of social and cultural frameworks. In contrast, the descriptive approach is restricted to indicating contingent phenomena, where actors are conceptualized as products of their context. A review of the planning literature reveals that the descriptive approach is more frequently undertaken as compared to the participatory approach. However, as description entails a subject-object approach, employing 'rationality' and 'communicative' as descriptive notions, their objectification of described actors is just a construct of the researcher who undertakes description.

The use of concepts such as planning routine and planning doctrine, where the relationship between thinking and doing is not seen as a problem, gives rise to the view that a developing planning doctrine is the inseparable result of reflection and execution or acting practice. Eventually this results in a belief in progress, in which the theory of planning is represented as the history of planning, implying and leading to the cultivation of a modernistic, one-dimensional and holistic view of the planning heritage.

Chapter 5 undertakes an overview of values in planning, which can be linked to ethical schools. As a social process, planning can be viewed as a rule-guided routine. In examining the role of values in planning, one has to make a distinction between 'thinking' and 'doing', as the latter is more open to discussion in ethical terms. Morals concerns action. It cannot be expected from this overview that 'ethics' will provide the answer to questions of whether the evaluation of planning is scientifically founded or not, or even whether it is 'good' or 'bad'. What can be expected is the recognition of several moral principles in planning. The rich tradition of evaluative approaches in planning indicates a utilitarian/consequentialist perspective in planning.

Questioning the universal validity of moral principles is reflected in the discussion about cultural relativism and cultural universalism. Popper, Rorty and Procece do not subscribe to such a debate and they are in favor of pluralism. Rorty typifies the figure of the ironist, participating in all kinds of discourse, but also operating from her own position. In this way, as an anti-anti-ethnocentrist she disarms notions inclining toward universalism or relativism. Rorty however confines the ironist only to the private domain.

Here again one sees the dilemma between observing and participation, a dilemma that is present in the philosophy of science, in the distinction between the contexts of discovery and justification, respectively akin to contextualism and relativism on the one hand and universalism on the other. The dilemma may be conceptualized as two genres, related to each other in an ironic way. In some sense the distinction between deontological and consequentialistic perspectives in ethics can be related to this: the universalistic view that one has to 'obey' certain principles, and the idea that acting should be seen as a part of a more comprehensive configuration of 'cyborgs', suggesting that reflection on acting is embedded in a larger mostly implicit framework, the consequences of which are incalculable. The dilemma between description and participation provides in the framework for the essays of chapter 6.

Chapter 6 is composed of a number of essays illustrating the (possible) role of irony in the planning discourse. The idea is that transgressing the 'normal' final vocabularies yields a new insight into this discipline. The first essay regards the application of scenarios. Scenarios can be differentiated into scenarios one has to cope with and scenarios as a goal to strive for. It is notable that especially in these latter scenarios planners recognize themselves as 'builders of a future', while in fact this is an object-guided approach which was predominantly relevant in the former days of blueprint planning. However, the necessity to obtain support for

plans (or strategies) (and thus to present them as things to strive for) conflicts with the awareness that uncertainties in the future will obstruct the realization of plans.

The second essay reflects on spatial planning in the Dutch province of Fryslân. Here too the dilemma is between the choice of a strategy and the consciousness of being a part of a wider world. This is demonstrated most clearly in the domain of economic policy, where Fryslân has to be positioned in a global economy to attract investments on the one hand and to safeguard the unique spatial qualities of this province on the other.

The third essay regards identity, heritage, and architecture. As a discipline, heritage planning is strongly influenced by contextual ideas, the central question being: *whose* heritage? The idea of fragmentation as an essential characteristic of heritage clashes with a policy guided by ideas of conservation of 'large ensembles'. Any given spatial structure is composed of elements which are more or less functional in the ensemble as a whole. Of course this does not mean that all these elements are conceived as 'heritage'. But potentially there is a possibility of doing so. My plea is for a valuation of those elements justified by their own quality in whatever aspect. The fact that they are recognized by a larger public as 'heritage' can be taken for granted, but it also makes 'heritage' a plaything of contingent public favor (which of course was and will always be more or less the case). In architecture the dilemma between universalism and relativism is reflected in the discussions between modernist architects and architects who are inclined to build according to assumed local principles (for example: the Delft school). Although both camps have good reasons for their own concept of architecture, the result of the 'struggle' between the Delft School and modernism is simply, in the observational sense, the planting of territorial marks. The modern trend to provide neighborhoods and other physical spatial structures with an identity marker is an indication of a wrong conceptualization of the concept of identity. Identities of any kind are constructed by people, users of space, and not by architects who confuse recognizability and identity.

The fourth essay deals with paradigms in the analysis of settlement patterns and planning processes. Normally the approach is to confront the older (and more simple) idea with newer developments that undermine the old concept. A *paradigm shift* then is the solution: we have to look at reality with new eyes. In the analysis of settlement patterns the normal reference is (still!) Christaller who conceptualized settlement patterns as interaction systems, governed by distance reduction. More recent research points out that reality is somewhat more complicated than this simple model, and that in the development of settlement patterns the reduction of distance is less prominent than in the past. However, it

is still of some importance.

In planning, the same kind of reasoning prevails. The simple model of so-called technical rationality is the starting point, and on the basis of empirical research it is concluded that time is ripe for a *planning paradigm shift*. Technical rational planning is obsolete. In fact this is a rather gratuitous way of reasoning. Despite the fact that the Christallerian model is an interaction model and the technical planning model is a communication concept, there are many parallels. There is some irony in the confrontation between the huge amount of research, trying to establish the 'new' paradigm, and the newsworthiness of the insights.

The last essay is about the small Groningen village Ganzedijk which was touted as a typical example of 'planning for decline'. In the first instance, the planning process was frustrated by conflicting and diverse expectations of the planning professionals on the one hand and the public provincial authority and the housing corporation on the other, with the population of the village in the role of the unwilling victim. In response, the province took the initiative to make a new start. In this new context the process was dominated by people who supported the conservation of the village. Eventually, as the story unfolded, there was nothing to indicate that Ganzedijk is a village in a remote region where planning for decline would have been an obvious alternative. With the new start much more money was needed than was originally planned for. If the communication between the planning professionals and the public authorities and the housing corporation had been better, a lot of trouble could and misunderstandings could have been avoided. More specifically, if everyone had realized what was really at stake, the planning process would have had all the features of planning for decline indeed.

Chapter 7 is the concluding character. Using several ideas from Popper's philosophy, especially his idea of situational analyses, rational planning can be conceptualized as an instrument to analyze planning processes. The participatory as well as the observational perspectives are accommodated by this instrument. The approach involves putting the concept of objectives in planning into perspective, and the awareness that not control and prediction but continuous reflection is characteristic of planning. Moreover, the idea of communicative planning has been given greater nuance thanks to Habermas's typology of acting and Terpstra's policy concept of 'making' and 'being together': interventions must be accounted for. In the analysis of the planning process, Rorty's concept of irony can be detected in the reflection of the function of the planner in society: the planner prepares decisions, thinks as an autonomous actor, but he/she is also part of a reality from which he/she cannot escape.

To conclude: the study is a conceptual exploration of some issues which may interest planners in their more reflective moments. In a sense, it is an appeal to reflect on the planning profession. Discussing the question as to how far planning is indeed a science is more or less obsolete. Of course, planning can be denoted as applied science, and even as 'an art and a science', but what this really means is more or less unimportant. In stead to concentrate on this question it is better to develop a perspective on planning as a historic product in relation to planning as a conscious intervention.

Literatuur

Abrahamse, J.E. en R. Rutte (2011), Verstedelijking in Nederland: Duizend jaar ruimtelijke ontwikkeling bekeken en vergeleken. *Historisch Geografisch Tijdschrift* IXXX pp 106-129

Achterhuis, H., (red) (1992), *De maat van de techniek*. Ambo, Baarn

Actie comité Ganzedijk Blijft (2008), *Energiek Ganzediek. Bewonersplan voor onze nieuwe toekomst*. Finsterwolde

Aerts, R. (2002) Persoonlijkheid in de politiek. Een nabeschouwing. In: R. Aerts, J. de Jong, H. te Velde (redactie), *Het persoonlijke is politiek. Egodocumenten en politieke cultuur*, pp173-188. Verloren, Hilversum

Aerts, R., (2009) *Het aanzien van de politiek. Geschiedenis van een functionele fictie*. Bert Bakker, Amsterdam

Agassi, J., (1975), Subjectivism: from infantile disease to chronic illness. *Synthese* XXX pp. 3-23.

Albert, H., (1976), *Theorie en Kritiek, opstellen over theorievorming, hermeneutiek en waardevrijheid in de sociale wetenschappen*. Red Friso D. Heyt, Boom, Meppel

Albrechts, L. (1974), *Strategische factoren in de ruimtelijke stedelijke planning met het parkeren als toepassing*. Interfacultair Instituut voor Stedebouw en Ruimtelijke ordening. KU. Leuven, Leuven

Albrechts, L. (2001), From Traditional Land Use planning to Strategic Spatial Planning: The Case of Flanders. In: L. Albrechts, J. Alden, A. da Rosa Pires (eds), *The changing Institutional Landscape of Planning*, pp 83-108). Ashgate, Aldershot

Alexander, E.R. en A. Faludi (1990), *Planning Doctrine: its Uses and Implications*. Werkstukken 120, PDI UvA, Amsterdam

Allmendinger, P., (2001), *Planning in Postmodern Times*. Routledge, London, New York.

d'Ancona, H., (1971), De bewoner en het woononderzoek. *GT NR V* pp. 422-436.

Anderson, R., (1995), Enkele aspecten van evaluatie-onderzoek, deel II. In: Wêrom 95-1 pp 22-25

Andersson, G., (1984), Creativity and criticism in science and politics. In: G. Andersson (ed), Rationality in Science and Politics pp 1-14. D. Reidel Publishing Company, Dordrecht, Boston, London.

Ankersmit, F.R., M. van Nierop, H.J. Post (red) (1995), Hermeneutiek en cultuur. Boom, Amsterdam, Meppel

Ankersmit, F.R., (2002a), Leibniz en het netwerk. Krisis 3e jaargang nr 2 pp 6-29

Ankersmit, F.R., (2002b), Tegen de waarheid in de politiek. Von Launlezing 2002

Ankersmit (20002c) Flaubert en Tocqueville over 1848. In: R. Aerts, J. de Jong en H. te Velde, Het persoonlijke is politiek Egodocumenten en politieke cultuur pp 33-44. Verloren, Hilversum.

Ankersmit (2007), Laten we niets doen. Bijlage Letter en Geest Trouw 1 september 2007

Aquina, H.J., (1993), Kijk op beleid. Van Gorcum, Assen/Maastricht

Arendt, H., (2004), Verantwoordelijkheid en oordeel. Rotterdam, Lemniscaat

Aristoteles (1966), The State. In: J.H. Randall, J. Buchler, E.U. Shirk (eds) (1966), Readings in Philosophy, pp 239-246. Barnes and Noble, New York

Arnstein, S. (2003), A Ladder of city participation. In: R.T. LeGates & F. Stout, The City Reader, pp 244-255. Routledge, London, New York

Arts, G.J., (1991), Kennis en ruimtelijk beleid: naar kennismanagement in de ruimtelijke ordening. Kerckebosch, Zeist

Arts, G.J.M., en H.J.M. van Alphen (1996), Omgaan met kennis in de ruimtelijke ordening. Ervaringen en mogelijkheden van kennismanagement in de praktijk. Delftse Universitaire Pers, Delft

- Arts, J., (1998), EIA follow-up. On the role of Ex Post Evaluation in Environmental Impact Assessment. GeoPress, Groningen
- Arts, J. (2007), Nieuwe wegen? Planningsbenaderingen voor duurzame infrastructuur. Rede RU Groningen 6/11/2007. FRW< Groningen
- Ashworth, G.J., en H. Voogd (1990), *Selling the City*. Wiley, New York
- Ashworth, G.J., (1991), *Heritage planning*. GeoPers, Groningen
- Ashworth, G.J., en P. Howard (1999), *European Planning and Management*. Intellect, Exeter, Portland
- Ashworth, G.J., en P.J. Larkham (1994), *Building a new heritage. Tourism, Culture and Identity in the new Europe*. Routledge, London, New York
- Asselt, M.B.A. van, A. Faas, F. van der Molen, S.A. Veenman (red) (2010), *Uitzicht. Toekomstverkennen met beleid*. WRR. Amsterdam University Press, Amsterdam
- Bader, V-M., (1983), Schmerzlose Entkopplung von System und Lebenswelt? Kennis en Methode VII pp. 329-355
- Baker, G.P., en P.M.S. Hacker (1986), Echte en zogenaamde taalregels I en II. *Wijsgerig Perspectief* XXVI pp. 186-197
- Batten, D.M. (1995), Network cities: creative urban agglomerations for the 21st century. *Urban Studies* XXXII pp 313-327
- Beaumont, J. en S. Musterd (eds) (2005), Dossier on Governance and Urban Development Programmes in Europe. *TESG (special)* vol 96 nr 4
- Becker, H.A., (1974), *Sociale methodologie. Inleiding tot de werkwijze van de sociale wetenschappen*. Boom, Meppel
- Becker, H.A., (1994), *Werken met scenario's. Minigids voor Strategic Learning*. Thesis Publishers, Amsterdam
- Beekman, A.J., (1973), *Veelvormige werkelijkheid*. Boom, Meppel.

- Beld, A. van den, (1982), *Filosofie van het menselijk handelen*. Van Gorcum, Assen.
- Berg, G.J. van den, (1981), *Inleiding tot de planologie*. Samsom, Alphen aan de Rijn.
- Berga, W., (1990), *De top 100. Concernrelaties en afzetgebieden van de 100 grootste onddrnemingen in Friesland*. Provincie Friesland, Leeuwarden
- Bertels, C.P, en E. Petersma (red) (1972), *Filosofen van de 20e eeuw*. Van Gorcum en Comp Assen/Amsterdam, Intermediair Amsterdam/Brussel.
- Bertolini (2009), *De planologie van mobiliteit*. Oratie UvA. Vossiuspers, Amsterdam
- Beus, J.W. de, (1989), *Markt, democratie en vrijheid. Een politiek-economische studie*. W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle
- Biesiot, W, (1998), *Fragmenten voor een droom. Duurzame ontwikkeling dicht bij huis*. Jan van Arkel, Utrecht
- Blaug, M, (1981), *The methodology of economics*. Cambridge University Press, Cambridge etc.
- Bleich, A. (2008), *Joop den Uyl 1919-1989. Dromer en doordouwer*. Balans, Amsterdam.
- Boelens, L. en T. Spit (2006), *Planning zonder overheid? Op weg naar een relativering van de betekenis van de overheid in de planning*. In: L. Boelens, T.Spit en B. Wissink (2006), *Planning zonder overheid, een toekomst voor planning*, pp 24-38. Uitgeverij 010, Rotterdam
- Boer, T. de (1980), *Grondslagen van een kritische psychologie*. Ambo, Baarn.
- Boer Th de, G.A.M. Widdershoven, M. van Nierop, Th. C.W. Oudemans, F.R. Ankersmit, A.W/M. Mooij, G.H.T. Blans, I.N. Bulhof (1988), *Hermeneutiek. Filosofische achtergronden van mens- en cultuurwetenschappen*. Boom, Meppel, Amsterdam
- Boersema, J.J. (2009), *Levensbeschouwing en duurzaamheid*. In: *Wijsgerig Perspectief* jg 49, pp 30-37

- Boersema, J.J. (1997), Thora en Stoa. Over mens en natuur. Callenbach. Nijkerk
- Boesjes-Hommes, R.W, (1970), De geldige operationalisering van begrippen. Boom, Meppel.
- Bos, A. (studiegroep onder leiding van..) (1946), De stad der toekomst – de toekomst der stad. A.Voorhoeve, Rotterdam
- Bossche, M. van den (2001), Ironie en solidariteit. Een kennismaking met het werk van Richard Rorty. Lemniscaat, Rotterdam
- Bovenkerk, F, (1980), Een gat in de markt? Sociologische Gids XXVII pp. 67-71.
- Bovenkerk F, H.J.M. Claessen, B. van Heerikhuizen, A.J.F.Köbben, N. Wilterdink (eds), Toen en thans. Ambo, Baarn.
- Breeman, S. (2010) Grondexploitatiewet antwoord op wurggreep ontwikkelaars? Masterthesis FRW RUG
- Breheny, M, and A. Hooper (eds) (1985), Rationality in planning. Critical essays on the role of rationality in urban and regional planning. London: Pion.
- Braeckman, A., (2005), De jonge Sartre of de heroïek van de individuele existentie. Wijsgerig Perspectief jg 45 nr 2 pp 12-22
- Brink, M. van den (2009), Rijkswaterstaat on the horns of a dilemma. Eburon, Delft
- Bruijn, H.de, E. ten Heuvelhof, R. in't Veld (2008), Procesmanagement. Over procesontwerp en besluitvorming. Sdu (Academic Service), Den Haag.
- Bühler, K, (1934), Sprachtheorie, die Darstellungsfunktion der Sprache. Stuttgart 1965.
- Buit, J, (1978), Doelstellingen en ruimtelijke voorstellen. Van Gorcum Comp, Assen.
- Buit, J, (1982), Achtergronden en gevolgen van een onderhandelingsgedomineerde ruimtelijke ordening; een algemene inleiding. In: K.J. Veldhuizen, E.J.H. Hacfoort, H.J.P. Timmermans (red), Onderhandelen en ruimtelijke planning pp. 51-64. Bohn, Scheltema en Holkema, Utrecht Antwerpen.

Burie, J.B. (1972), Wonen en woongedrag. Boom, Meppel.

Buuren, P.J.J. van, A.A.J. de Gier, A.G.A. Nijmeijer, J. Robbe (2008), Van WRO naar Wro. Instituut voor Bouwrecht, Den Haag.

Buursink, J., (1971), Centraliteit en hiërarchie. De theorie der centrale plaatsen in enkele Nederlandse industriegebieden. Van Gorcum, Assen

Buursink, J. (1975) Hierarchy: a Concept between Theoretical and Applied Geography. TEG LXVI pp 194-203

Buursink, J. (1987), Regionale geografie: nieuw of opnieuw? Geografisch Tijdschrift NR XXI pp. 198-212.

Cammen, H. van der, (1979), De binnenkant van de planologie. Coutinho, Muiderberg.

Cammen, H. van der (red) (1987), Nieuw Nederland 2050. Deel 1 Achtergronden en deel 2: Beeldverhalen. Staatsuitgeverij Den Haag.;

Castells, M. (2000), The Information Age: Economy, Society and Culture (3 volumes), Second edition, Blackwell Oxford

Centraal Planbureau, Milieu- en Natuurplanbureau en Ruimtelijk Planbureau (2006), Welvaart en Leefomgeving. Een scenariostudie voor Nederland in 2040. (projectleiding en redactie: L.H.J.M. Janssen, V.R. Okker, J. Schuur) . z.p.

Christaller, W., (1933), Die Zentrale Orte in Süddeutschland, Gustav Fisher Verlag, Jena

Collingridge, D., The Social Control of Technology. Pinter, London

Commissie Hazelhoff (Werkgroep DPO) (1980), Richtlijnen en aanbevelingen voor distributieplanologisch onderzoek. Ministerie van Economische Zaken, Den Haag

Commissie De Wolff (1970), Rapport van de Commissie Voorbereiding Onderzoek Toekomstige Maatschappijstructuur, Staatsuitgeverij, Den Haag

- Coninck, D. de (1993), *Blijvende Blunders. De grote nutteloze werken*. Kritak, Leuven
- Crabbé, A en P.Leroy (2008), *The Handbook of environmental policy evaluation*. Earth Scan, Cromwell Press, Trowbridge
- Cuypers, S, (2005), Het probleem van vrijheid en determinisme in de hedendaagse analytische wijsbegeerte. *ANTW* jg 97, pp 249-259
- Dam, F. van (2002), Ruimtelijke containerbegrippen leiden tot spraakverwarring. *Geografie* jg XI, pp 15-17
- Darwall, S, (1998), *Philosophical ethics*. Westview Press, Colorado, Oxford.
- Darke (1985), Rationality in planning and the state. In: Breheny and Hooper (eds), *Rationality in Planning* pp 15-26. Pion, London
- Davidoff, P., (1996), Advocacy and Pluralism in Planning. In: S. Campbell en S. Fainstein (eds), *Readings in Planning Theory*, pp 305-322. Blackwell, Oxford.
- Deelstra, Y., S.G. Nooteboom, H.R. Kohlmann, J. van den Berg, S. Innanen (2003), Using knowledge for decision-making purposes in the context of large projects in the Netherlands. *Environmental Impact assessment Review* XXIII pp 517-541
- Dekker, A, en B. Needham (1989), De handelingsgerichte benadering van de ruimtelijke planning en ordening: een uiteenzetting. In: N. Muller en B. Needham (red), *Ruimtelijk handelen. Meewerken aan de ruimtelijke ontwikkeling*, pp 1-12. Kerckebosch, Zeist.
- Dekker, A, (1985), Een overzicht van de dissertatie. In: *planningmethodologie, publicatie naar aanleiding van het proefschrift Mastop* (red. G. Wissink en B. Needham). SRPO, NIROV, Den Haag
- Dessaur, C.M, (1982), *De droom der rede*. Martinus Nijhoff, Den Haag.
- Dessing, N, (1979), *Onderweg naar een wetenschappelijke methode voor ruimtelijke ordening*. Proefschrift LU Wageningen.
- Deursen, A. Th van (2004), *De last van veel geluk. De geschiedenis van Nederland 1555-1702*. Bert Bakker, Amsterdam

Diemer-Lindeboom, F.T. (1966), Bouwen, levensontplooiing ten dienste. In: F.T. Diemer Lindeboom, A. Tellegen, M.J. Granpré Molière, J. de Ranitz, Bureau Kuiper, De Ranitz, Van der Ree en Van Tol Bouwen Wonen Leven, pp 1-64. J. de Bussy, Amsterdam.

Doorn, J.A.A. van, en C.J. Lammers (1967), Moderne sociologie. Het Spectrum, Utrecht Antwerpen.

Doorn, J.A.A. van, en C.J. Schuyt (1979) (red), De stagnerende verzorgingsstaat. Boom, Meppel, Amsterdam

Doorn, J.A.A. van (1988), Rede en macht. Een inleiding tot beleidswetenschappelijk inzicht. Vuga, Den Haag.

Draaisma, D. (2006), Ontregelde geesten. Groningen: Historiosche Uitgeverij.

Dray, W, (1957), Laws and explanation. Oxford University Press, Oxford.

Dijkhuis-Potgieser, H.I.E., (1980), De ivoren toren terug. Sociologische Gids XXXII pp. 243-244.

Dijksterhuis, E.J. (1977), De mechanisering van het wereldbeeld. Meulenhoff, Amsterdam

Duin, M.J. van, (1994), Omgaan met risico's en risico-analyse. In: U.H. Oelen en N. Struiksma (red), Puzzelen met beleid. Ontwikkelingen in de beleidsanalyse, pp 55-61. Samsom H.D. Tjeenk Willink Alphen aan den Rijn.

Duintjer, O., (1985), Rondom regels. Wijsgerige gedachten omtrent regel-geleid gedrag. Boom, Meppel Amsterdam.

Eaton, R., (2001) De ideale stad. Utopia en de niet gebouwde omgeving. MercatorfondsAntwerpen

Eding, G.J., T.M. Stelder en J. Oosterhaven (1995), Structuur en interactie: een interregionale structuurschets van Groningen, Friesland en Drenthe voor 1990, REG-publicatie, Groningen.

Eeten, M. van, (1999), *Dialogues of the Deaf*. Eburon, Delft

Egmond, K. van (2007), De onuitvoerbare werkelijkheid. In: *Complexiteit in Wetenschap en beleidsvoering* pp 3-9. Milieu- en Natuurplanbureau.

Eickhoff, M., (2003), *De oorsprong van het eigene. Nederlands vroegste verleden, archeologie en nationaal-socialisme*. Amsterdam: Boom.

Elders, F., (red) (1974), *Reflexive Water. The basic concerns of Mankind*. Souvernir Press, London

Engelen, E (2011), De onstuitbare opmars van de bestuurlijke larie. <http://www.nrcnext.nl/blog/2011/07/22/de-onstuitbare-opmars-van-de-bestuurlijke-larie>.

Ennen, E., (1999) *Heritage in fragments. The Meaning of Pasts for City Centre Residents*. Proefschrift FRW Groningen

Ennen, E., en G. Ashworth (1998), City centre management: Dutch and English experience of a new form of planning. In: *European Spatial Research and Policy V*, pp. 5-15

Esping-Anderson, G., (1990), *The three worlds of welfare capitalism*. Polity Press, Cambridge

Esser, B. (2005), Badkamertegeltjesmodernisme. In: *Plannen op tafel. Verhalen over de (on)bekende stad*. DAGboek 2005 pp 45-47. Stichting DAG van de Architectuur Groningen Uitgeverij Passage.

Est, J van, en H. Floor (1983), Interactiemodellen. In: F.M. Dieleman, H. Folmer en H.J.P. Timmermans (red), *Technieken voor ruimtelijke analyse*. Romen, Weesp.

European Environment Agency (2009), *Looking back or looking forward: a review of evaluative scenario literature*. EEA Technical Report No 3/2009, Copenhagen

Faludi, A., (1973), *Planning Theory*. Oxford University Press, Oxford.

Faludi, A., (1975), Contextual rationality and languages for choice. *Verkenningen in planningtheorie en onderwijs* nr. 8, Delft.

Faludi, A., (1978), Planologie en wetenschapsbeoefening. Rooilijn, oktober 1978. (extra nr).

Faludi, A., (1978), Wetenschapsopvatting en planningtheorie. In: A. Faludi en P. de Ruijter (red), Planning als besluitvorming, pp 16-21. Samsom, Alphen aan den Rijn, Brussel.

Faludi, A., (1982), Drie planningsbenaderingen. Platform I pp. 13-60.

Faludi, A., (1983), Onder planningsdeskundigen. Planningstheorie, planningmethodologie en de rol van het empirisch onderzoek. Beleidsanalyse 83-1.

Faludi, A., (1984), De veranderende rol van het planologisch onderzoek in Nederland. Bijdrage aan symposium 'Planologisch Onderzoek: een vooruitblik'. PSC/TNO Delft

Faludi, A., (1985), The return of rationality. In: M. Breheny and A. Hooper (eds), Rationality in Planning pp 27-47. London: Pion.

Faludi, A., (1986), Critical rationalism and planning methodology. Pion, London

Faludi (1987), A Decision-centred view on Environmental Planning. Pergamon, Oxford

Faludi, A., (1996), Denken en doen. De schakel tussen analyse en ontwerp. In: G. Alberts (red) Beleidswetenschap en praktijk I, De stand van het onderzoek in Nederland. Faculteit der Beleidswetenschappen en Interfacultaire werkgroep Wetenschap en Samenleving, KUN, Nijmegen.

Faludi, A., (2001), The European Spatial Development Perspective and the Changing Institutional Landscape of Planning. In: L. Albrechts, J. Alden, A. da Rosa Pires (red), The Changing Institutional Landscape of Planning. pp 35- 54. Ashgate, Aldershot.

Feyerabend, P., (1975), Against Method. New Left Books, London.

Feyerabend., P., (1978), Science in a Free Society. New Left Books, London.

Flew, A., (ed), (1984) A dictionary of Philosophy. Pan Books/Macmillan, London

Flyvbjerg, B., M. Holm & S. Buhl (2002), Underestimating costs in Public Works Projects. Error or Lie? *Journal of the American Planning Association* 68: 279-295

Friedman, J., en B. Hudson (1974), Knowledge and Action. A guide to planning theory, *AIP Journal* pp 2-16

Friend, J.K., en N. Jessop (1969), Local Government and strategic Choice. Tavistock, London

Frissen, P.H.A., (1999), De lege staat. Nieuwezijds, Amsterdam

Gadourek, I., (1963), Riskante gewoonten en zorg voor eigen welzijn. Wolters, Groningen.

Geerts, R.W.M., (1980), De praktische instelling van Bovenkerk. *Sociologische Gids* XXVII pp 239-242.

Geier, M., (1994), Karl Popper. Rowohlt, Reinbek bei Hamburg

Glastra van Loon, J.F., (1980), De eenheid van het handelen. Opstellen over recht en filosofie. Boom, Meppel, Amsterdam

Goedman, J., Naar een maatschappelijke planologie & planning. Perspectieven voor een ruimtelijke theorie & politiek van de arbeid. *Ekologische Uitgeverij*, Amsterdam

Goethe, J.W., (1974), Faust. Frankfurt am Main, Insel Verlag

Gomart, E., (2003), Ontwerpen als een politieke activiteit. *S&RO* jg 84, pp 22-33

Gomart, E., (2005), Politisering van de esthetiek. *Krisis* VI, pp 60-81

Good, I.J., (1975), Explicativity, corroboration and the relative odds of hypotheses. *Synthese* XXX pp. 39-73.

Goode, T.M., B.M. Loewer, R.D. Rosenkrantz, J.R. Wettersten (eds) (1975, Methodologies: Bayesian and Popperian. *Synthese* Vol XXX, Nos ½

Gorp, B. van (2006), Geotoerisme: reizen voor vakidioten of een breed publiek? *Geografie* XV pp 15-18

Granpré Molière, M.J. (1966), Opdat de mensen wonen. In: F.T. Diemer-Lindeboom e.a., Bouwen Wonen Leven pp. 101-130. J. de Bussy, Amsterdam

Groot, A.D. de, (1966), Methodologie. Mouton, Den Haag.

Groot, A.D. de, (1980), De betekenis van 'intelligentie' en 'aanleg'. Intermediair XIV nr 6, 8 februari 1980, pp 11-29

Groot, A.D. de, (1982), Academie & Forum. Boom, Meppel Amsterdam.

Groot, A.D. (1984), The Theory of the Science Forum: Subject and Purport. In: Methodology and Science jg 17 pp 230-259

Groot, G. (2009), Waarom is de vrije markt een mythe? Trouw 22 oktober 2009

Groot, J. (1972), Kleine plattelandskernen in de Nederlandse samenleving: schaalvergroting en dorpsbinding. Proefschrift Wageningen

Grootheest, J. van (2004), Planningdoctrine en de gemeentelijke overheid. Het gemeentelijk bestemmingsplan als domein voor een planningdoctrine. Scriptie FRW RUG

Gross, N., (2008), Richard Rorty, The Making of an American Philosopher, The University of Chicago Press, Chicago, London

Gunsteren, H.R. van, (1976), The Quest for Control. A critique of the rational central rule approach in public affairs. Wiley & Sons, London, New York, Sydney, Toronto.

Haartsen, T., (2004), Hou op over die witte schimmel! Noorderbreedte jg 28, p. 2

Haas, W. de, (1998), Onderzoek in planning. Betekenis van kennis uit landbouwonderzoek in dertig jaar streekplanning. Proefschrift Wageningen

Haas, W. de, (2006), Planning als Gesprek. Grondslagen voor ruimtelijke planning en beleid in de eenentwintigste eeuw. De Graaff, Utrecht

Habermas, J., (1978) Technik und Wissenschaft als ideologie Suhrkamp, Frankfurt am Main

Habermas, J., (1982), *Theorie des kommunikatieven Handelns*. Suhrkamp, Frankfurt am Main.

Habermas, J., (1988), *Recht en moraal*. KokAgora, Kampen / DNB Uitgeverij Pelckmans, Kapellen

Hacker, P.M.S., (1996), *Wittgenstein's Place in Twentieth-Century Analytic Philosophy*. Blackwell, Oxford

Hacohen, M.H., (2002) *Karl Popper. The Formative Years 1902-1945* Cambridge University press, Cambridge.

Hajer, M., (1999), A frame in the fields: environmental policy, discourse and democracy. Paper Annual Meeting American Political Science Association, 2-4 september

Hajer, M., (2002), Vliegen door verzwavelde rook. NRC Handelsblad 7 februari 2002 p 39

Hakkenberg, A., (1992), *Keuzen en logica in onderzoek en beleid*. Van Gorcum, Assen Maastricht.

Hall, P., (1999) *The City of theory*. In: Richard T. LeGates en F.Stout, *The City Reader* pp 362-374. Routledge, London, New York

Hall (2000), *Urban and regional planning*. 3rd edition. London, New York: Routledge.

Halsema, A., (2006), Het zelf als ander – mijn lichaam als ander. Ricoeurs notie van identiteit. *ANTW IIC*. pp 94-110

Hansen, T.E., (1974), *Bibliography of the writings of Karl Popper*. In: P.A. Schilpp (ed), *The philosophy of Karl Popper* pp. 1201-1287, La Salle.

Haraway, D., (1991), *A Cyborg Manifesto: science, technology and social-feminism in the late twentieth century*. In: Simians, Cyborgs and Women: the reinvention of nature, pp 149-181 New York, Routledge

Hayek (1967), *Studies in philosophy, Politics and Economics*. London: Routledge &

Kegan Paul

Hayek, F.A., (1985), The confusion of language in political thought. In: New studies in philosophy, politics, economics and the history of ideas. Chicago, University of Chicago Press.

Healey, P., (1996), Planning through debate: The communicative turn in Planning Theory. In: S. Campbell en S. Fainstein (eds), Readings in Planning Theory pp 234-257. Blackwell, Oxford

Healey, P. (1996) The communicative turn in planning theory and its implications for spatial strategy formation. *Environment and Planning B* XXIII pp 217-234

Healey, P., (1997), An institutional approach to spatial planning. In: Patsy Healey, Abdul Khakee, Alain Motte, Barry Needham (eds), Making strategic spatial plans pp 21-36. UCL Press, London

P. Healey (2006) Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies. Palgrave MacMillan. London.

Heeringen, R.M. van, E.H.P. Cordfunke, M. IJssink, H. Sarphatij (red), *Geordend Landschap. 3000 jaar ruimtelijke ordening in Nederland*. Verloren, Hilversum

Hellinga, H., (1985), De eerste jaren van de afdeling stadsontwikkeling. In: W. Hartman, W.J. Hellinga, M. Jonker, P. de Ruijter (red), *Algemeen uitbreidingsplan Amsterdam 50 jaar*, pp 35-43. Amsterdam: Amsterdamse Raad voor de Stedebouw.

Heide, H ter, C. Coolsma en R.H. Kragt (1980), Towards strategies for improving the relation between research and policy. Staatsuitgeverij, Den Haag.

Heide, H. ter, (1992), Strategisch Onderzoek voor strategische planning, functies van kennis in het ruimtelijk beleid. Inaugurele rede Faculteit der ruimtelijke wetenschappen, Universiteit Utrecht.

Heide, H. ter, en D. Wijnbelt (1994), Tussen kennen en kunnen. Over de verbinding van onderzoek en ruimtelijk ontwerp. *Nederlandse Geografische Studies*, Utrecht, Den Haag

Heide, H. ter, en G.J.M Arts (1996), De beste kennis voor de laagste prijs. In: G.J.M.

Arts en H.J.M. van Alphen, *Omgaan met kennis in de ruimtelijke ordening*, pp 21-33. Delftse Universitaire Pers, Delft

Heijden, K van der (2005), *Scenarios. The art of strategic conversation.* , 2e edition , John Wiley and Sons Ltd: Chichester

Hempel, C.G., (1965), *Aspects of scientific explanation.* Free Press, New York/Collier-MacMillan, London.

Hempel, C.G., en P. Oppenheim (1936), *Der Typusbegriff im Lichte der neuen Logik.* Sijthoff, Leiden.

Hendriks, P., (1983), *The cognitive element in spatial choice behaviour.* G.P.T. Nijmegen

Henkes, B., (2005), *Uit liefde voor het volk. Volkskundigen op zoek naar de Nederlandse identiteit 1918-1948.* Amsterdam: Atheneum - Polak en Van Gennep.

Hermans, W.F. (1958), *Het zonale beginsel in de geografie.* J.B. Wolters, Groningen

Heslinga, M.W. (1962), *Oude en nieuwe begrippen van aardrijkskunde.* Van Gorcum & Comp, Assen

Heuvelhof, E.F. ten, (1982), *Naar een empirische beleidstheorie. Gemeenstelijke beleidsvorming inzake nieuwe buurt- en winkelcentra.* Proefschrift UvA, Amsterdam

Heyse, T., (1999), Jürgen Habermas, *Theorie des kommunikativen Handelns.* De wereld in onze maatschappij. In: K. Boey, A. Cools, J. Leilich, E. Oger (eds), *Ex Libris van de filosofie in de 20e eeuw, deel 2: van 1950 tot 1998.* Acco, Leuven/Amersfoort

Heyt, F.D., (1995), Karl Popper en het Wenen van zijn tijd. In: *AST (XXII)* pp 535-557

Heywood, P.R., (1969), *Plangloss.* Town Planning review XL pp. 251-262.

Hidding, M.C., en M. Kerstens (2001), *Omgevingsplanning, een verkenning.* In: G. De Roo en M. Schwarz (red), *Omgevingsplanning, een innovatief proces.* Den Haag: Sdu.

Hidding, M. (2006), *Planning voor stad en land.* Coutinho, Bussum

Hoed, P. den, W.G.M. Salet en H. van der Sluijs (1983), Planning als onderneming. WRR, Staatsuitgeverij, Den Haag.

Hoek, R. van der (2006), Economisering en ruimtelijke ordening. Master thesis FRW RUG, Groningen.

Hoekveld, G.A., (1968), Over de theorie en de stand van de stadsgeografie. TESS LIX pp 1-12

Hoekveld, G.A., (1986), Het vak in de stilstaande lift. Regionale geografie in de jaren tachtig als opgave voor de jaren negentig. Groningen: GIRUG

Hoekveld, G.A., (2006), Het hoogste doel. Over de verhouding tussen toegepaste sociale geografie en ethiek. Faculteit Geowetenschappen, Utrecht

Hofstee, W.K.B., (1980), De empirische discussie. Theorie van het sociaal-wetenschappelijk onderzoek. Boom, Meppel, Amsterdam

Holling, C.S., L.H. Gunderson, D.Ludwig (2002), In quest of a theory of adaptive change. In: L.H. Gunderson en C. S. Holling (eds), Panarchy. Understanding transformations in human and natural systems, pp 3-22. Island Press, Washington, Covelo, London.

Holling, C.S., L. H. Gunderson (2002) Resilience and adaptive cycles. In: L.H. Gunderson en C.S. Holling (eds) Panarchy, pp 25-62. Island Press, Washington, Covelo, London.

Holzkamp, K., (1972), Kritische Psychologie. Frankfurt.

Hond, K. de (2006), De toeristische industrie. Volop kansen voor geografen. Geografie XV pp 6-9

Hoof J.C.van, en B.C. de Pater (1982), Contouren van de moderne sociale geografie. In: B. de Pater en M. Sint (red), Rondgang door de sociale geografie pp. 25-38. Wolters Noordhoff/Intermediair, Groningen/Amsterdam.

Hoogerwerf, A., (1985), Beleid, processen en effecten. In: A. Hoogerwerf (red), Overheidsbeleid, pp 17-34. 4e druk. Samsom, Alphen aan den Rijn

Hooven, M. ten, (2004) Politiek moet theater zijn. In: Trouw 27 september 2004 (Interview met R. Aerts)

Hoppe, R., (1985), Beleidsvoorbereiding: het ontwerpen van beleid. In: A. Hoogerwerf (red), Overheidsbeleid. 4e druk. Alphen aan den Rijn, Samsom,

Houten, B.C. van, (1970), Tussen aanpassing en kritiek. Van Loghum Slaterus, Deventer.

Huigen, P.P.P. (1996), Verliest het platteland zijn streken? Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen, Groningen

Huizinga, J., (1929), Over een definitie van het begrip geschiedenis. In: Cultuurhistorische verkenningen. Tjeenk Willink, Haarlem.

Ike, P., en Voogd, H., (2004), Forecasting in Planning. In: G. Linden en H. Voogd (eds), Environmental and Infrastructural Planning, pp.157-182 Geo Press, Groningen

Jacobs, H., (1983), Planologisch onderzoek in het spanningsveld tussen 'belangenbehartiging' en 'wetenschappelijkheid'. ROPS werkdokument nr. 2. Eindhoven.

Jeffrey, R.C., (1975), Probability and Falsification: Critique on the Popper Program. In: Synthese XXX pp 75-117

Jensma, G., (1998), Het rode tasje van Salverda. Burgerlijk bewustzijn en friese identiteit in de negentiende eeuw. Fryske Akademy, Leeuwarden.

Jong, C. de, F. den Oudsten, W. Schilder en C. Nooteboom (tekst) (1980), Nooit gebouwd Nederland. Koninklijk Verbond van Grafische Bedrijven, Amsterdam.

Jong, G. de (1955), Het karakter van de geografische totaliteit. Wolters, Groningen Djakarta.

Jong, M.J. de, (1986), Idee- en consensusvorming in de ruimtelijke ordening. Een sociaal-wetenschappelijk onderzoek naar de totstandkoming van het "Streekplan Friesland 1982". Proefschrift L.U.Wageningen

Jonge, J. de (2009), Landscape Architecture between politics and science. An integrative perspective on landscape planning and design in the network society.

Proefschrift Wageningen Universiteit. Blauwdruk, z.p.

KAW architecten en adviseurs (2008), Visie Ganzedijk "De koning te rijk op Ganzedijk!?" . Z.p (Groningen)

Kant, I (2004), Kritiek van de zuivere rede (red J.Veenbaas en W.Visser). Boom, Amsterdam

Karstkarel, P en K. Karstkarel (2009), 323 x Groningen. Van Adorp tot Zuurdijk. Uitgeverij Noordboek, Leeuwarden

Keesing, F.M., (1964), Cultural Antropology. The science of Custom. Holt, Rinehart & Winston, New York etc.

Keizer, D.P., (1985), Friese vrijheid in ondernemersland; een studie naae de externe controle in de industrie. Van Gorcum, Assen.

Keuning, H.J., (1949), Regionalisme. J.B.Wolters Groningen Batavia

Khakee A (2007), From Olympic Village to Middle-class Waterfront Housing Project: Ethics in Stockholm's Development Planning. .In: Planning, Practice and research XXII pp 235-251.

Klerk, A.P. de (2003), Het Nederlandse landschap, de dorpen in Zeeland en het water op Walcheren. Matrijs, Utrecht

KNAG (2001), Compact geography of the Netherlands. Z.p.

Knaap, G.A. van der (2002), Stedelijke bewegingsruimte. Over veranderingen in stad en land. WRR V 113, Sdu, Den Haag.

Koningsveld, H., en J. Mertens (1986), Communicatief en strategisch handelen. Inleiding tot de handelingstheorie van Habermas. Coutinho, Muiderberg

Korthals, M., en H. Kunneman (1983) De theorie van het communicatieve handelen; een vraagggesprek met Jürgen Habermas In: Kennis en methode jg VII nr 4, pp 295-312

Korthals Altes, W., (1995), De Nederlandse planningdoctrine in het fin de siècle -

voorbereiding en doorwerking van de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening (Extra), Van Gorcum, Assen

Kouwe, P.J.W., (1970), De stad als organisatiekader, sociaal-geografisch gezien. In: A. Bours en J.G. Lambooy (red), Stad en stadsgewest in de ruimtelijke orde pp.163-174. Van Gorcum, Assen.

Knibbe, P.G., (1955), Planologie of bodembouwkunde en streekplannen (met 'Ten geleide' van T.H.M. van Waveren, Voorzitter Kamer van Koophandel en Fabrieken voor Rijnland). Z.p.

Kreukels, A.J.M., (1980), Planning en planningsproces. Vuga, Den Haag.

Kruijer, G.J., (1965), Observeren en redeneren. Een inleiding tot de kennisvorm in de sociologie. Boom, Meppel

Kuhn, T.S., (1972), De structuur van wetenschappelijke revoluties. Boom, Meppel.

Kuhn, T.S. (1979), De noodzakelijke spanning. Traditie en vernieuwing in de wetenschap. Boom, Meppel, Amsterdam

Kuipers, Th. A.F. (1986), Intentioneel verklaren van handelingen. In: Handelingen, Tijdschrift voor handelingstheoretisch onderzoek 0 nummer pp 12-18

Kuipers, T.A.F. (1994), Falsificationalisme versus efficiënte waarheidsbenadering . In: ANTW jg 86, pp 270-290

Kuipers, T.A.F., (2001), Structures in Science. Kluwer Academic Publishers, Dordrecht Boston London

Kuipers, T.A.F. (1995), De ironie van de list der rede. Wijsgerig Perspectief XXX pp 189-190

Kuipers, T.A.F. (2010), Waarheidsbenadering in theorie en praktijk. Afscheidscollege RUG

Kunneman, H., en J. Keulartz (1985), Rondom Habermas. Analyses en kritieken. Boom, Meppel, Amsterdam

Kunneman, H., (1986), De waarheidstrechter. Een communicatietheoretisch perspectief op wetenschap en samenleving. Boom, Meppel.

Kunneman, H., (1987) Bespreking van H. Koningsveld en J. Mertens, Communicatief en strategisch handelen, Inleiding tot de handelingstheorie van Habermas. In: Handelingen, Tijdschrift voor handelingstheoretisch onderzoek pp 51-61.

Kwaad, G.C., (1984), Waarheid als effect. Richard Rorty en de natuur van de spiegel. Kennis en Methode VIII pp 209-224

Lakatos, I., (1974), Falsification and the methodology of scientific research programmes. In: Lakatos en Musgrave (eds), Criticism and the growth of knowledge pp. 91-196.

Lakatos, I., (1979), Proofs and Refutations. The logic of mathematical discovery. Cambridge university Press, Cambridge

Lambooy, J.G., (1970), Stad en stadsgewest in het perspectief van hiërarchie en complementariteit. In: A. Bours en J.G. Lambooy, Stad en stadsgewest in de ruimtelijke orde, pp272-291. Van Gorcum, Assen

Lambooy, J.G., (1969), Het geografisch systeem en de groeipooltheorie: enkele beschouwingen over een ontmoetingsveld tussen economie en geografie. Van Gorcum Comp, Assen

Lambooy, J.G., (1990), De configuratie van diensten, kennis en technologie; de noordelijke randstad vleugel als K-regio. In: W.J.Stam (red), De internationale concurrentiepositie van de Randstad, pp 59-68. Delftse Universitaire Pers, Delft.

Lambooy, J.G. (2001), Stedelijke netwerken en economische ontwikkeling. In: F. Broekema en E. Kuijpers (red), Stedelijke netwerken: theoretische en empirische reflecties, pp 93-98. Maastricht: Shaker publishing

Lammers, C.J. (2005), Vreemde overheersing. Bezetten en bezetting in sociologisch perspectief. Bert Bakker, Amsterdam

Langevelde, A. van (1999), Bilingualism and Regional Economic Development. A Dooyeweerdian Case Study of Fryslân. NGS Studies, Groningen.

Latour, B., (1987), *Science at work. How to follow scientists and engineers through society*. Harvard University Press, Cambridge (Mass)

Leeuwen, T. van, (z.j.), *De commerciële stijl. Excursies binnen de jaren 1880 en 1914*. In: F. Asselbergs (ed), *Americana, Nederlandse architectuur 1880-1930*, pp 51-90. Catalogus Rijksmuseum Kröller-Müller 24-8 t/m 26-10 1975. Van Gennep, Amsterdam

Lensink, E., (1984), *Individuele beslissingsmodellen en geografisch onderzoek*. G.P.I. K.U.Nijmegen

Leijen, A., (1998), *Profielen van ethiek. Van Aristoteles tot Levinas*. Coutinho, Bussum

Lindblom, C.E., (1980), *The policy-making process*. Prentice-Hall inc., Englewood Cliffs, New Jersey.

Linde, E.J.G. van de (2010), *Een korte geschiedenis van de naoorlogse praktijk van toekomstverkenning in Nederland*. In: M.B.A. van Asselt *et al* *Uitzicht. Toekomstverkenning met beleid*, pp 155-184. WRR verkenningen Amsterdam University Press, Amsterdam

Linschoten, J., (1964), *Idolen van de psycholoog*. Bijleveld, Utrecht.

Lohuizen, C.W.W.van, (1977), *Op zoek naar onderzoek....voorbij de ivoeren toren*. Rede TH Eindhoven.

Lohuizen C.W.W. van (1979), *Onderzoeksprogrammering in dimensies*. Stedebouw en Volkshuisvesting LX pp. 441-448.

Lohuizen C.W.W.van, (1983a), *Het onderzoek in gevaar*. In: *Samenvatting studiedag ruimtelijke planning: smeltkroes van planning en onderzoek*. SPO, NIROV.

Lohuizen, C.W.W. van., (1983b), *Van praktijkprobleem, en naar wetenschapsprobleem*. Stedebouw en Volkshuisvesting LXIV pp. 575-583.

Lohuizen C.W.W.van, en J.C. Daamen (1976), *Onderzoek en ruimtelijk beleid*. Staatsuitgeverij Den Haag.

Lohuizen, Th.K. van (1940), *Het wetenschappelijk onderzoek in den stedebouw*.

Openbare les Stedelijke Universiteit Amsterdam.

Lorenz, C., (1987), De constructie van het verleden. Een inleiding in de theorie van de geschiedenis. Amsterdam.

Machiavelli, N., (1987), De heerser (oorspronkelijke titel: Il principe). Atheneum/Polak en Van Gennep, Amsterdam.

Magee, B., (1997), Bekenissen van een filosoof. Anthos, z.p.

Mannheim, K., (1936), Man and Society in an age of reconstruction, Routledge and Kegan Paul, London.

Marshall, J.Q. (1971), The location of service towns. Toronto and Buffalo: The University of Toronto Press

Martelaere, P. de, (1997), Verrassingen. Meulenhoff, Amsterdam

Martelaere, P. de, (2000), Wereldvreemdheid. Meulenhoff, Amsterdam

Masterman, M., (1974), The Nature of a paradigm. In: I. Lakatos en A. Musgrave (eds), Criticism and the Growth of Knowledge, pp 59-89. Cambridge University Press, London

Mastop, J.M., (1987), Besluitvorming, handelen en normeren. Een methodologische studie naar aanleiding van het streekplanwerk. Krips repro, Meppel.

Mastop, J.M. en A. Faludi (1993), Doorwerking van strategisch beleid in dagelijkse beleidsvoering. In: Beleidswetenschap VII pp 71-90.

McLoughlin, J.B., (1969), Urban and regional Planning. A systems approach. Faber&Faber, London

Meijers, A. (1999-2000), Een groot misverstand. Over de demarcatie van de technische wetenschappen en de natuurwetenschappen . Wijsgerig Perspectief XL pp 51-55.

Meijers, E. (2007), From central place tot network model. TEGS IIC nr 2 pp 245-259

Merton, R.K., (1967), Social theory and social structure. The Free Press, New York.

Meulen, T. van der, (1979), Hierarchy of centres. Some notes on a concept. TEG LXX pp. 361-365.

Meulen, T. van der, (1982), Nogmaals: de hiërarchie van kernen en rationele planning. GT NR XVI pp. 18-19.

Meulen, T. van der, (1983), Wonen in Bossenburgh. PPD Zeeland, Middelburg.

Meulen, T. van der, (1984a), Normatieve aspecten in sociaal-wetenschappelijke analyse. GT NR XVIII pp. 118-133.

Meulen, T. van der, (1984b), Network analysis in conceptual systems: conclusions and assumptions. TEG LXV pp. 368-369

Meulen, T. van der (1986), Een onevenwichtigheid in de geografie. In: De Aardrijkskunde 1986 nr 1, pp 27-36

Meulen, T. van der, (1987), De validiteit van ruimtelijke gedragsmodellen. In: L. van der Laan en B.C. de Pater (red), Theoretische Perspectieven in de sociale geografie pp. 77-92. KNAG, Amsterdam.

Meulen, T. van der, (1988), Ruimtelijke keuzevrijheid in kleine dorpen: enkele problemen. In: M.M.A. Galle en F.G. de Kuijer, Ronde tafelconferentie over sociaal ruimtelijk isolement, pp 57-89. RPD, 's-Gravenhage.

Meulen, T. van der (1989a), Wûnseradiel yn en út. Provincie Friesland, Leeuwarden.

Meulen, T. van der, (1989b), Geografische identiteiten. Geografisch tijdschrift Nieuwe reeks XXII pp 359-365

Meulen, T. van der, (1989c), Is Utopia uit te spreken? Zeeuws Tijdschrift IXL pp 215-220

Meulen, T. van der, en A.J.E. Onnen (1991) Terug van 1758. Provinsje Fryslân, Leeuwarden.

Meulen, T. van der, (1995a), Enkele aspecten van evaluatie-onderzoek. In: Wêrom

95-1 pp14-21

Meulen, T. van der, (1995b), Beleidsevaluatie voor de laatste keer. In: Wêrom 95-1, p 26.

Meulen, T. van der (1995c), Jachtwerven quo vadis? Provincie Fryslân, Leeuwarden

Meulen, T. van der, (1997a), Territoriaal bestuur en zijn grenzen. Geografie jg 6, nr 1 p. 47

Meulen, T. van der, (1997b), Gelijk hebben, gelijk krijgen. Geografie jg 6 nr 2 p. 40

Meulen, T. van der, (1997c), België en de geografie. Geografie jg 6 nr 3, p 45.

Meulen, T. van der, (1997d), Habitat en de grenzen van overheidsgezag. Geografie jg 6 p. 48.

Mill, J.S., (1966), Free will, man, and history. In: J.H.Randall, J..Buchler, E.U. Shirk (eds), Readings in Philosophy, pp. 197-218. Barnes and Noble, New York.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2011) Beleidsbrief 28 juni 2011: Eenvoudig Beter (gericht aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal)

Misdorp, P., en B. de Pater (1984), Graph Theory and conceptual networks in human geography. TESG LXXV nr 5 pp 363-368

Mok, A.L., (1978), Professionalisering. In: L. Rademaker (ed), Sociologische Encyclopedie pp 556-559. Het Spectrum, Utrecht

Mooij, J.J.A., (2005), Het bereik van de moraal. ANTW XVIIM pp 97-123

Musterd, S., & F.M. Dieleman (1981), Scaling Methods: Measurement of the Service Level of Centers in Noord Brabant (The Netherlands). TESG LXXII pp 130-144

Myrdal, G., (1969), Objectivity in Social research. Pantheon Press, New York

Nagel, E. (1971), The structure of science. Problems in the Logic of Scientific Explanation. Routledge and Kegan Paul, London

Nauta, L., en G. de Vries (eds), Kennis en Methode III nr. 1

Nauta, L.W., (1979), Wetenschapssociologie en wetenschapsfilosofie. Kennis en Methode III pp. 51-71.

Nauta, L., (1992), De tragiek van de intellectueel. In: L. Nauta, D. Pels, G. de Vries (red), De rol van de intellectueel. Een discussie over distantie en betrokkenheid. Van Gennep, Amsterdam.

Needham, B., (1985), Het planologisch onderzoek: welke kant uit? In: Planningmethodologie, publicatie naar aanleiding van het proefschrift Mastop. (red. G. Wissink en B. Needham), SRPO, NIROV, Den Haag

Needham, B., (1997), Planning strategies and planning methods. In: P. Healy, A. Khakee, A. Motte en B. Needham (eds), Making strategic Spatial plans, pp 269-281. London: UCL Press

Needham, B., (2000), Making Strategic Spatial plans: a situational methodology!. In: W. Salet en A. Faludi (eds), The Revival of Strategic Spatial planning, pp 79-90. Amsterdam: KNAW, Nieuwe Reeks deel 181

Newman, P., en A. Thornley (1996), Urban planning in Europe. Routledge, London, New York

Nijk, A.J., (1984), Handelen en verbeteren. Wijsgerig-andragologische voorstudies. Boom, Meppel.

Noordelijke Rekenkamer (2010) Eindrapport Blauwe Stad. Assen

Oliveira, V. en P. Pinho (2010), Evaluation in urban planning: advances and prospects. In: Journal of Planning Literature XX (X) :1-19

Oude Vrielink, M. en T. van de Wijdeven (2008), Bewonersinitiatieven: een prachtkans voor wijken? In Bestuurswetenschappen ?? pp 66-83.

Overdiep, G.(1970), De Groninger schansenkrijg / De strategie van graaf Willem Lodewijk / Drente als strijdtoneel 1589-1594. Wolters-Noordhoff, Groningen

Paasi, A., (1991), Deconstructing regions: notes on the scales of spatial life. In:

Environment and Planning A, vol 23, pp 239-256

Paassen, C. van, (1962) Geografische structurering en oecologisch complex, een bijdrage tot sociaal-geografische theorievorming. TKNAG (1962) nr 3 pp 215-233

Pater, B.C. de, G.A. Hoekveld en J.A. van Ginkel (red) (1989), Nederland in delen. Een regionale georgafie. De Haan/Unieboek, Houten.

Pater, B de, en H. van der Wusten (1996), Het geografische huis. Coutinho, Bussum.

Parreren, C.F. van, (1982), Bedoeld en bepaald. Een handelingstheoretische visie op de psychologie. ANTW LXXIV pp. 247-259.

Parreren, C.F. van, Holisme en reductionisme in de psychologie. Kennis en Methode XI, pp 58-68

Parreren, C.F. (1986), Doel en bewustzijn. Handelingen (Onr) pp 19-25)

Pellenbarg, P (1998), De toekomst van Noord Nederland: hHoera voor HP of kiezen we voor kwaliteit. Girugten IXXX nr 5: 20-24

Pels, D., (1990) De 'natuurlijke' saamhorigheid van feiten en waarden. In: Kennis en Methode XIV pp 14-43

Pels, D., en G. de Vries (1990), Feiten en waarden: de constructie van een onderscheid. In: Kennis en methode (1990) pp 7-13

Pels, D., (2002) Stilte baart kennis. De Volkskrant 2 maart 2002 (wetenschapsbijlage)

Peper, B., (1974) Bij stukjes en beetjes? Over het zogenaamde realisme van het incrementele beleidsmodel. Boom, Meppel.

Peursen, C.A. van, (1980), 'Vrijheid'- enkele noties. Wijsgerig Perspectief XX nr 5, pp 127-128

Peursen, C.A. van, (1994), Lichaam/Ziel/Geest. Inleiding tot een wijsgerige antropologie. Bijleveld, Utrecht.

Phillips, D.L., (1971), *Knowledge from what?* Rand McNally & Comp., Chicago.

Piaget, J., (1965), *Insights and illusions of philosophy*. London 1972.

Plank, P.H. van der, (2004), *Etnische zuivering in Midden Europa. Natievorming en staatsburgerschap in de XXe eeuw*. Universitaire Pers Fryslân, Leeuwarden.

Ploeg, F. van der, (1986), *Een visie van de provincie*. In: J.H. Zoon (red), *De periferie centraal* pp. 135-152. Friese Boekerij, Drachten, Leeuwarden.

Popper, K.R., (1964), *The poverty of historicism*. Harper & Row, New York, Evanston

Popper, K.R., (1967), *The open society and its enemies*. Routledge & Kegan Paul, London

Popper, K.R., (1967), *La rationalité et le statut du principe de rationalité*. In: E.M. Claassen (ed), *Les fondements philosophiques des systèmes économiques*, pp 142-150. Payot, Paris.

Popper, K.R., (1969), *Conjectures and Refutations*. Routledge and Kegan Paul, London.

Popper, K.R., (1972), *The logic of scientific discovery*. Hutchinson, London.

Popper, K.R. (1973), *The open society and its enemies*. Vol 1, Plato. Routledge and Kegan Paul, London

Popper, K.R., (1974a), *Objective knowledge. An evolutionary approach*. Clarendon Press, Oxford.

Popper, K.R., (1974b) *Normal science and its dangers*. In: I.Lakatos en A.Musgrave (eds), *Criticism and the growth of knowledge*, pp. 51-58. Cambridge University Press, Cambridge.

Popper, K.R., (1974c), *Replies to my critics*. In: P.A. Schilpp (ed) (1974), *The philosophy of Karl Popper*, pp 961-1197. (The Library of Living Philosophers), Open Court, LaSalle, Illinois

Popper (1974d), *Autobiography*. In: P.A. Schilpp (ed), *The philosophy of Karl*

Popper, pp 3-181 (The Library of Living Philosophers), Open Court, LaSalle, Illinois.

Popper, K.R., (1982a), The open universe. An argument for indeterminism. Hutchinson, London Melbourne Sydney Auckland Johannesburg.

Popper, K.R., (1982b) Verdraagzaamheid en intellectuele verantwoordelijkheid. Wijsgerig Perspectief XXII pp 144-149

Popper, K.R., (1994) (ed by M.A. Notturmo), Knowledge and the body-mind problem. In defence of interaction. Routledge, London New York

Popper, K.R., (1996), The myth of the framework. In defence of science and rationality. Routledge, London, New York

Popper, K.R., (1999), All Life is problem solving. Routledge, London, New York

Poulton, M.C., (1991), The case for a positive theory of planning. In: Environment and Planning B: Planning and Design vol 18, pp 225-232 en 263-275.

Priemus, H., (1969), Wonen, creativiteit en aanpassing. Mouton, den Haag Parijs.

Procee, H., (1994) Over de grenzen van culturen. Voorbij universalisme en relativisme. Boom, Amsterdam, Meppel

Provincie Fryslân (1997), Atlas van de friese woon-werkrelaties. Leeuwarden.

Provincie Fryslân (2001, 2006), Atlas van de friese pendel. Pendel en woonwerkrelaties in het jaar 2000, respectievelijk 2005. Leeuwarden

Provincie Friesland (1979), Streekplan Friesland. Leeuwarden

Provincie Fryslân (1994), Streekplan Fryslân, Leeuwarden

Provincie Fryslân (2004), Nota taalbeleid Provinsje Fryslân 2003-2007. Ta rjocht komme: it fanselsprekkend plak fan it Frysk. Leeuwarden

Provincie Groningen (dd 6 maart 2007) Brief aan Burgemeester en wethouders van de gemeente Reiderland (aanvraag provinciale bijdrage voor de pilot Ganzedijk)

Provincie Zeeland (zj), Organisch groeien. Pilot study naar organische ontwikkeling van dorpen in Zeeland. Middelburg.

Raes, K., (1999), A Theory of Justice van John Rawls. Rechtvaardigheid als onpartijdige betrokkene. In: K. Boey, A. Cools, J. Leilich, E. Oger (eds), Ex libris van de filosofie in de 20ste eeuw, pp 253- 270. Acco, Leuven Amersfoort

Radder, H. (2009), Hoe herwin je 'de ziel van de wetenschap'? Academische Boekengids nr 75 (juli 2009) pp 8-13

Rannels, J., (1956), The core of the city. Columbia University Press, New York.

Rawls, J., (1973), A Theory of Justice. Oxford University Press, Oxford

Reade, E. (1983), If planning is Anything, Maybe it Can be Identified. Urban Studies XX pp 159-171

Reade, E. 1985), An analysis of the use of the concept of rationality in the literature of planning. In: M. Breheny and A. Hooper (eds), Rationality in Planning. Pion: London.

Regt, H. de (1993), Philosophy and the Art of Scientific discovery. Proefschrift VU Amsterdam

Regt, H. de, (1999), De 'science wars': strijd om de grenzen van de wetenschap. Wijsgerig Perspectief jg 40, pp 37-44.

Rein, R., en M.D. Laws (2000), Controversy, Reframing and Reflection. In: W. Salet en A. Faludi (eds), The revival of strategic spatial planning, pp 93-108. Koninklijke Nederlandse Academie van Wetenschappen, Amsterdam

Renssen, H. van (2002) Stilte baart kennis. Interview met Dick Pels. De Volkskrant 2 maart p.3

Reve, K. van het, (1979), Een dag uit het leven van de reuzenkoekoeko. Van Oorschot, Amsterdam.

Riemersma, T., (1984), Proza van het platteland. Een onderzoek naar normen en waarden in het grotere Friese proza van 1855-1945. Proefschrift VU. Koperatieve

Utgowerij Bolwert.

Riemersma, T., (2011), Diktatuer fan it frije wurd. Kar út de kollums fan Trinus Riemersma 2002-2011. Leeuwarder Courant, Leeuwarden.

Rijksdienst voor het Nationale Plan (1949) De Verspreiding van de Bevolking in Nederland (met ISONEVO) Deel 1 a (Tekst) en 1b (Afbeeldingen). Publicatie nr 3. Staatsdrukkerij/Uitgeverijbedrijf, Den Haag

Rijksplanologische dienst (1997), Nederland 2030 – Discussienota. VROM, Den Haag.

Rinsema, T. (2011), Thijs/Evert Rinsema. Eigenzinnig en veelzijdig. Museum Drachten

Robinson D., T. Hewitt, J. Harris (1999) Managing development. Understanding Inter-organizational Relationships. Sage Publications. London, New Delhi

Romeyn, J-W., en W. Meijs, (2008) De revolutie der probabilisten. Artikel op internet. Eerder verschenen als: J.-W Romeijn en W. Meijs (2006), De orde der waarschijnlijkheid. Academische boekengids jg 55 pp 15-17.

Roo, G. de (1999), Planning per se planning per saldo. SDU, Den Haag

Roo, G. de, (2002), In weelde gevangen. Van ruimtelijk paradijs naar een leefomgeving in voortdurende staat van verandering. Oratie FRW RUG

Roo, G. de, en H. Voogd, (2004), Methodologie van planning. Over processen ter beïnvloeding van de fysieke leefomgeving. Coutinho, Bussum

Roo, G. de en G. Porter (2007), Fuzzy Planning . The role of actors in a fuzzy governance environment. Ashgate, Aldershot

Roo, G. de, (2010), Being or becoming? That's the question! Confronting Complexity with Contemporary Planning Theory. In: G. de Roo & E.A.Silva, A Planner's Encounter with Complexity, pp 19-40. Ashgate, Farnham.

Roo, G. de en W.S. Rauws (2012), Positioning planning in the World of order and chaos... On perspectives, behavior and interventions in a non-linear environment. In: J.Portugali, H. Meyer, E. Stolk, E. Tan (redactie) Complexity Theories of Cities Have Come of Age. An Overview with Implications to Urban Planning and Design, pp.209-

222. Springer-Verlag, Berlijn Heidelberg

Rorty, R., (1988) *Philosophy and the Mirror of Nature*. Basil Blackwell, Oxford

Rorty, R., (1989), *Contingency, irony, and solidarity*. Cambridge University Press, Cambridge

Rorty, R., (1996) *Objectivity, relativism, and truth. Philosophical papers*. Cambridge University press, Cambridge

Van Rossum, F., R. de Wildt, J. van Iersel, W. Nijland, F. Rosenberg (RIGO research en Advies) (2011), *Lessen uit Ganzedijk*. SEV, Rotterdam

Rossum, H. van, F. van Wijk en L. Baljon (2001), *De stad in uitersten. Verkenningstocht naar Vinex-land*. NAI, Rotterdam

Rothuizen, J., (1987), *Bestemmingsplannen, wat komt er van terecht?* In: *Stedebouw en Volkshuisvesting* nr. 2 blz 43 e.v.

Rothuizen, J., (1989), *Bestemmen is beleid*. In: *Rechtsvorming in de sociale rechtsstaat. Bundel opstellen aangeboden aan prof. mr. P. de Haan*, pp 215-231. Kluwer, Deventer.

Rovers, E. (2010), *Helène Kröller-Müller 1869-1939. De eeuwigheid verzameld*. Bert Bakker, Amsterdam

RPD (1988), *Verzorgingskernen; naar een verbeterd instrument voor ruimtelijke ordening*. RPD, Den Haag.

Rule, J.B., (1978), *Insight and Social Betterment. A Preface to Applied Social Science*. Oxford University Press, New York

Russel, B., (1995), *Geschiedenis van de westerse filosofie*. Servire, Cothen

Ruys, P.H., (1981), *Rationeel gedrag*. Oratie Tilburg.

Sabatier, P.A. (1988), *An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein*. *Policy Sciences* 21: 2/3 pp 129-168.

Salet, W., en A. Faludi (eds), (2000), *The Revival of Strategic Spatial Planning*. Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen, Verhandelingen Afd Letterkunde Nieuwe Reeks deel 181 Amsterdam

Salet, W., (2000), *The institutional approach to strategic planning*. In: W.Salet en A. Faludi (eds), *The revival of strategic spatial planning*, pp 13-24. KNAW, Amsterdam

Salomons, I., (2000), *De analyticus en de idealist. Lessen van Van den Broek en Bakema*. In: H. Ibelings (redactie), *Van den Broek en Bakema 1948-1988. Architectuur en stedenbouw. De functie van de vorm*, pp 48-57. NAI Rotterdam

Sanders, E., (1995), *Geoniemenwoordenboek*. Nijgh & Van Ditmar, Amsterdam

Scheele, R.J., (1983), *Making Plans Work*. proefschrift RU Utrecht

Schepers, W. en A. Buys (2009), *Bewonersonderzoek Ganzedijk*. RIGO, Amsterdam

Schön, D. (1982), *Some of what a Planner knows. A Case Study of Knowing in Practice*. In: *Journal of the American Planning association* 48:3 pp 351-364

Schön, D (1987), *Educating the Reflective Practitioner*. Basic books, New York.

Schuijling, R., (1915), *Nederland. Handboek der aardrijkskunde*. Tijl, Zwolle

Scriven, M. (1991) *Evaluation Thesaurus*. 4th edition Sage publications London New Delhi

Seip, M. (1999), *De kern centraal. Een studie naar het functioneren van binnensteden*. Samsom, Alphen aan den Rijn

Selltiz, C., M. Jahoda, M. Deutsch, S.W. Cook (1969), *Research Methods in Social Science*. London: Methuen.

Simon, H.A., (1978), *From substantive to procedural rationality*. In: Spiro T. Latsis (ed), *Methods and appraisal in economics*, pp. 129-148. Cambridge University Press. Cambridge, London, New York, Melbourne

Slob, G. (1978), *Bewaken en bijstellen van streekplannen*. PSC/TNO, Delft

Smidt, M. de (red), (1983), Rechvaardigheid en doelmatigheid in het ruimtelijk beleid. Utrechtse Geografische Studies, Utrecht

Sokal, A., en J. Bricmont (1999), Intellectueel bedrog. Postmodernisme, wetenschap en antiwetenschap. Antwerpen / Breda, EPO / De Geus

Spurna Weiland, J., (1999), De mens in de filosofie van de twintigste eeuw. Meulenhoff / Kritik, Amsterdam

Spit, T., en P. Zoete (2002), Gepland Nederland. Een inleiding in ruimtelijke ordening en planologie. Sdu, Den Haag

Staal, F., (1986), Zin en onzin in filosofie, religie en wetenschap. Meulenhoff, Amsterdam.

Stegmüller, W., (1974), Wissenschaftliche Erklärung und Begründung. Springer, Berlin etc.

Stegmüller, W., (1973a), Logische Analyse der Struktur ausgereifter physikalischer Theorien. 'Non statement view' von Theorien. Studienausgabe Teil D Probleme und Resultate der Wissenschaftstheorie und Analytischen Philosophie. Band II Theorie und Erfahrung. Springer Verlag, Berlin, Heidelberg, New York.

Stegmüller, W., (1973b), Theoriendynamik. Normale Wissenschaft und wissenschaftliche Revolutionen. Methodologie der Forschungsprogramme oder epistemologische Anarchie? Studienausgabe Teil E, Probleme und Resultate der Wissenschaftstheorie und analytischen Philosophie. Band II Theorie und erfahrung. Springer Verlag, Berlin, Heidelberg, New York.

Steigenga, W., (1964), Moderne planologie. Het Spectrum, Utrecht

Strien, P.J. van (1986), Praktijk als wetenschap. Van Gorcum, Assen, Maastricht

Strik, S., (1981), Rationele verklaring en hermeneutiek. ANTW LXXIII pp 207-228

Stuyling de Lange, J., en C.J. Maas-de Waal (1986), De etnomethodologie en het hermeneutisch pragmatisme van Rorty. Het abnormale karakter van Garfinkels conflictmethodologie. Kennis en Methode X pp 286-298.

- Swanborn, P.G. (1987) Vormen van verklaren. Sociologische Gids XXXIV pp 408-419
- Swanborn, P.G. (1999), Evalueren. Boom Amsterdam
- Swaan, A. de (1996), Zorg en de staat. Welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde staten in de nieuwe tijd. Bert Bakker, Amsterdam
- Swierstra, T., (2002), Ethiek op zijn plaats zetten. Normatieve ethiek als empirische filosofie. . Krisis jg 3 pp 18-38.
- Swierstra, T., (2005) Hoe samen te leven met techniek? Wijsgerig Perspectief VL pp18-28
- Taylor, P.J., (2004), World City Network. A Global Urban Analysis. Routledge, London, New York
- Teisman, G.R., (1995), Complexe besluitvorming. Een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen. VUGA, Den Haag.
- Tellegen, F.Ph. A. (1966), De heelwording van het leven. In: F.T. Diemer Lindeboom e.a., Bouwen Wonen Leven. J. de Bussy, Amsterdam
- Terpstra, M., (1997), Maakbaarheid en normativiteit. Inleiding tot de filosofie van bestuur en beleid. SUN, Nijmegen.
- Tewdrwr-Jones, M (2001), Complexity and Interdependency in a Kaleidoscopic Spatial Planning Landscape for Europe. In: L. Albrachts, J. Alden, A. da Rosa Pires Red), The Changing Institutional Landscape of Planning, pp 8-34. Ashgate, Aldershot.
- Thissen, P.H.M., (1994), Veranderingen in landbouw en landschap te Veenhuizen 1823-1859. In: A. van der Woud, J.N.H. Elerie en A.H. Huussen jr (red), Veenhuizen. Een erfenis voor de toekomst. REGIO-Project, Groningen
- Thrift, N., (1981), Behavioral geography. In: N. Wigley & R.J. Bennett (eds), Quantitative geography: a British Review. Routledge and Kegan Paul, London.
- Timmermans, H., (1980), Modelleren van ruimtelijke keuze- en beslissingsprocessen van consumenten: theorie, methode en empirische toepassing. Planning XII pp 11-20

Timmermans, H., (1983), Decompositionele preferentiemodellen en het voorspellen van ruimtelijk keuzegedrag. Planning XXI pp. 21-24.

Tirion, H.B., (2006), Beleidseffectmeting en legitimiteit. Een studie over reflectie, objectiviteit, betrekkelijkheid en de provinciale beleidspraktijk. Proefschrift TU Twente, Enschede.

Tongeren, P. van, (1999), Wahrheit und Methode van Hans-Georg Gadamer. Wetenschap, ervaring en zelfkennis in historisch besef. In: K. Boey, A. Cools, J. Leilich, E. oger (eds), Ex Libris van de filosofie in de 20ste eeuw, pp 77-98. Acco, Leuven, Amersfoort.

Top, G.J. van der (1960), Samenvoeging van gemeenten. Analyse der parlementaire behandeling sinds 1851. VUGA, Arnhem

Toulmin, S., (1961), Foresight and understanding. Harper and Row, New York, Evanston.

Toulmin, S., (1970), Reason in ethics. Cambridge University press, Cambridge.

Toulmin, S., (1977), Human understanding. Princeton University Press, Princeton.

Toulmin, S., (2001), Terug naar de rede. Agora/Pelckmans, Kampen/Kapellen

Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29283 nrs 5-6 Grote projecten uitvergroot. Een infrastructuur voor besluitvorming (rapport Cie Duivesteijn)

Tweede Nota over de Ruimtelijke Ordening in Nederland (1966). Staatsuitgeverij, Den Haag

Ultee, W.C., (1977), Groei van kennis en stagnatie in de sociologie. Z.p. (VRB Drukkerijen Groningen)

Vall, M van de, (1980), Sociaal beleidsonderzoek. Samsom, Alphen aan de Rijn.

Veblen, T., (18..), Conspicuous consumption

Van Veen, P.A.F. en N. van der Sijs (1997), Van Dale Etymologisch Woordenboek. Van Dale Lexicografie. Utrecht, Antwerpen

Veening, E.P., (1998), Over de werkelijkheid van drie werelden. Een pleidooi voor en een herziening van Poppers Driewereldentheorie. (Proefschrift RU Groningen). Filosofische Consultatiepraktijk E.P. Veenig, Groningen

Veld, R.J. in't (2010), Waarom beleidsmakers de resultaten van toekomststudies niet zullen aanvaarden. In: M.B.A. van Asselt *et al* Uitzicht, pp 241-249. (WRR verkenningen) Amsterdam University Press, Amsterdam.

Veldhuisen, K.J., E.J.H. Hacfoort, H.J.P. Timmermans (red) (1982), Onderhandeling en ruimtelijke planning. Bohn, Scheltema & Holkema, Utrecht, Antwerpen

Verbeek, P.P., (2005a), Techniek en de grens van de mens: de menselijke conditie in een technologische cultuur. Wijsgerig Perspectief VL: 6-17

Verbeek, P.P., (2005b), De materialiteit van de moraal. ANTW XCIII: 139-145

Vink, H.T., e.a. (1972), Ruimtelijk beleid in Nederland. WBS cahiers, Kluwer, Deventer.

Visker, R. (1994/5), Ironie, contingentie en solidariteit: een ander verhaal dan Rorty. Wijsgerig Perspectief jg 35 nr 6 pp 179-184.

Visscher, J. de, (2005), Fascinerend, ontgoochelend, ontmoedigend en uitdagend. Wijsgerig Perspectief jg 45 nr 2 pp 4-11

Vlek, C.A.J. (1993), Vier overlevingsdilemma's bij het beheersen van milieurisico's: een economisch-psychologische analyse. In: Milieu VIII pp 2-7

Voogd, H., (1979), Toegepast planologisch onderzoek in perspectief. Vakgroep civiele planologie, TU Delft

Voogd, H. (z.j.), A plea for planning-oriented research. Paper Department of Urban and Regional Planning University of Technology, Delft.

Voogd, H., (1983), Multicriteria Evaluation for Urban and Regional Planning. Pion, London

Voogd, H., (1986), Van denken tot doen. Oratie RUG

- Voogd, H (1995), Methodologie van ruimtelijke planning. Coutinho, Bussum
- Voogd, H., (2004), Facetten van de planologie. Kluwer, Alphen anden Rijn
- Voskuil, J.J., (1997), Meneer Beerta. Het Bureau I. Uitgeverij G.A. van Oorschot, Amsterdam.
- Vries, G. de, (1983), Leefwereld en systeem - een theorie die mank gaat. Kennis en Methode VII pp. 313-328
- Vries, G. de, (1979), Theorieën over wetenschapontwikkeling. In: Proceedings van het symposium internalisme-externalisme debat. Bulletin Centrale Interfaculteit Groningen pp. 61-72.
- Vries G. de, (1977), Sociale orde, regels en de sociologie. Boom, Meppel Amsterdam
- Vries, G. de, (1990) Feitelijk expansionisme, een restrictionistische visie: praktische wetenschappen en waardevrijheid. In: Kennis en Methode XIV pp 44-59
- Vries, G. de (1992), De gevoelens van ironici. In: S. Alexandrescu (red), Richard Rorty. Kok Agora / Pelckmans pp 128-140. Kampen.
- Vries, J. de, (1973), Dienstbaar onderzoek. Boom, Meppel.
- Vries, J. de, (2002), Grenzen verkend. Internationalisering van de ruimtelijke planning in de Benelux. Delft University Press, Delft.
- Vught., F. van, (1982), Experimentele beleidsplanning. Vuga, den Haag.
- Waard, J. van der, J.A. Annema (2002), Toekomstonderzoek: functie, methodologie en voorbeelden. In: B. van Wee en M. Dijst, Verkeer en Vervoer in hoofdlijnen, pp 291-307. Coutinho, Bussum
- Wagenaar, M., (1998), Stedebouw en burgerlijke vrijheid. De contrasterende carrières van zes Europese hoofdsteden. Thoth, Bussum
- Wagenaar, W.A., H. Israëls, P.J. van Koppen (2009), De slapende rechter. Bert Bakker, Amsterdam

Wagenaar, W.A. (2010), Broddelwerk. Over geklungel in het strafrechtelijk onderzoek. Bert Bakker, Amsterdam

Webber, M.M., (1964), The urban place and the nonplace urban realm. In: M.M. Webber, J.W. Dyckman. D.L. Foley, A.Z. Guttenberg, W.L.C. Wheaton, C.B. Wurster (eds), Explorations into urban structure pp. 79-153. University of Pennsylvania Press, Philadelphia

Webber, M.M., (1968), Planning in an environment of change. Town Planning Review XXXIX pp 179-195 en 277-295

Weber, M. (1919), Wissenschaft als Beruf. In: W.J.Mommsen, W. Schluchter (i.s.m. B. Morgenbrot) Max Weber Gesamtausgabe pp 71-111. J.C.B. Mohr Tübingen 1992.

Wee, B. van en M. Dijst (2002), Verkeer in hoofdlijnen. Coutinho, Bussum

Welsenens, Chr. van, (1974), Nederland zal ons een zorg zijn. Bosch en Keuning, Baarn

Wentholt, R., (1968), De binnenstadsbeleving en Rotterdam. Ad Donker, Rotterdam

Wesly, P., (1982), Elementaire wetenschapsleer. Boom, Meppel Amsterdam

Wesseling, H.L., Frankrijk in oorlog, 1870-1962. De meest dramatische eeuw uit de Franse geschiedenis. Bert Bakker, Amsterdam

Widdershoven, G., (1987), Handelen en rationaliteit. Een systematisch overzicht van het denken van Wittgenstein, Merleau-Ponty, Gadamer en Habermas. Boom, Meppel, Amsterdam

Wigman, G., (1982), Het stedelijk plan. Delftse Universitaire Pers, Delft.

Wildavsky, A., (1988), Searching for Safety. Transaction Publishers, New Brunswick.

Wittgenstein, L., (1975), Tractatus Logico-philosophicus. Atheneum/Polak en Van Gennep, Amsterdam

Wissink, G.A., (1982a), Ruimtelijke ordening als mensenwerk. Maatschappelijke processen en de rol van planning en beleid. Van Gorcum, Assen

Wissink, G.A., (1982b), Het krachtenveld van de ruimtelijke ontwikkeling. In: D.B. Needham & G.A. Wissink (red), Ruimtelijke planning en ruimtelijke ontwikkeling: een gespannen verhouding, pp 4-14. Van Gorcum, Assen

Wissink, G., (1985), Over het object van de ruimtelijke planning. In: Planningmethodologie, publicatie naar aanleiding van het proefschrift Mastop (red G. Wissink en B. Needham). SRPO, NIROV Den Haag

Wissink, G., (1989), Ruimtelijke ordening in uitvoering: het optreden van de overheid. In: N. Muller en B. Needham (red), Ruimtelijk handelen. Meewerken aan de ruimtelijke ontwikkeling pp. 87-95. Kerckebosch, Zeist

WRR (1998), Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek Den Haag: SDU

Wright, G.H. von, (1971), Explanation and Understanding. Routledge & Kegan Paul, London

Wolff, A., (red) (1991), Tussen ontwerp en bestuur. Prof. Drs. G.J. van den Berg: veertig jaar denken over planologie. NIROV (PSVA-publicatie), Den Haag.

Wolsink, M. (2003), Systematische vertekening in beoordelingen kosten en baten bij ruimtelijke beslissingen. Geografie jg 12, nr 5: 26-27

Woltjer, J., (2000), Consensusplanning. The relevance of communicative planning theory in Dutch infrastructure development. Ashgate, Aldershot etc.

Woud, A. van der (2008), Sterrenstof. Honderd jaar mythologie in de Nederlandse architectuur. Uitgeverij 010, Rotterdam

Wouden, R. van der (2002), Publiek domein en maatschappelijke integratie. In: S. Musterd en H. Ottens (red), Strijd om de stad, pp 115-128. Van Gorcum, Assen.

Wouters, P., (2005), Belgie-Nederland. Verschil moet er zijn. Lemniscaat, Rotterdam

Yorke, R., B. Walker, C.S. Holling, L.H. Gunderson, C. Folke, S.R. Carpenter, W. A. Brock (2002), Toward an integrative synthesis. In: L.H. Gunderson en C.S. Holling, Panarchy, pp 419-438. Island Press, Washington, Covelo, London.

Zeelenberg, S., (1904), Ruimtelijke ordening en open ruimte. Over dilemma's, overheden en beleid. scriptie FRW Groningen

Zijderveld, A.C., (1983), Steden zonder stedelijkheid. Van Loghum Slaterus, Deventer

Zoon, J.H., (red) (1986), De periferie centraal. Friese Boekerij, Drachten, Leeuwarden

Zuidema, C., J. Visser, G de Roo (z.j.), Complexiteit en planologische besluitvorming. Over de betekenis van complexiteit in planologische vraagstukken. Basiseenheid planologie FRW RUG

Overige publicaties:

DLG Noord, projectbureau Herinrichting Peiuze: herinrichting Peize, brochure

Landinrichtingscommissie Roden-Norg, Beekherstel in het Peizerdiep

Bestuurscommissie Groningen-Assen, Infokrant Herinrichting Peize

Bam vastgoed, Waterzoom ii 33 betaalbare eengezinswoningen op een sublieme locatie in Drachten

Overhoeks, Wonen aan de zonnige zijde van het IJ

Bijlage 1: Lijst van geïnterviewden Ganzedijk

Theo Adema, adviseur/procesmanager KAW, 11 februari 2011

Ab van Dalen, beleidsmedewerker strategisch voorraadbeleid Acantus 1 maart 2011 met aanvullende email dd 10 maart en 16 maart 2011

Ruud Hietbrink, ex-wethouder Reiderland, 8 februari 2011 met aanvullende mail dd 14 februari 2011 en telefonisch contact 11 april 2011

Bonne van der Kooi, partner KAW 28 maart 2011 met aanvullende email dd 4 april 2011 en 18 april 2011

Antsje Lootsma senior beleidsadviseur provincie Groningen, 17 februari 2011 met aanvullende emails dd 16 maart, 20 mei en 25 mei 2011.

Leo de Raad en Mieke de Raad, bewoners van Ganzedijk, 12 april 2011, met aanvullende email dd 14 april 2011. Leo de Raad is oprichter en was tot 28 april 2011 voorzitter van Dorpsbelangen Ganzedijk